

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE CONTROLE
DES
FINANCES PUBLIQUES

ET
Les Formes comptables dans le Budget de la Guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 1^{er} décembre 1916, à 3 h.

PAR

Michel DODINOT

Président : M. C. PERREAU, professeur.
Suffragants : { MM. JACQUELIN, professeur.
TRUCHY, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU et C^{ie}

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1916

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE CONTROLE

DES

FINANCES PUBLIQUES

ET

Les Formes comptables dans le Budget de la Guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le vendredi 1^{er} décembre à 3 heures

PAR

Michel DODINOT

Président : M. G. PERREAU, professeur.

Suffragants : { MM. JACQUELIN, professeur.
TRUCHY, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU et C^{ie}

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1916



BIBLIOGRAPHIE

- Jèze.** — Cours élémentaire de science des finances et de législation financière, 5^e éd. Paris, 1912, in-8.
— Le budget. Paris, 1910.
- Allix.** — Traité élémentaire de la science des finances et de la législation financière française. Paris, 1912, in-8.
- Stourm.** — Le budget, son histoire et son mécanisme. Paris, 1912, in-8.
- Duguit.** — Traité de droit constitutionnel. Paris, 1911, 2 vol. in-8.
- Esmein.** — Eléments de droit constitutionnel. Paris, 1909, in-8.
- Berthélemy.** — Traité élémentaire de droit administratif. Paris, 1912, in-8.
- Hauriou.** — Précis de droit administratif. Paris, 1911, in-8.
- Cauwès (Paul).** — Traité d'économie politique. Paris, 1894, 4 vol. in-8.
- Perreau.** — Cours d'économie politique. Paris, 1914-1916, 2 vol. in-8.
- Rémy.** — Traité de la comptabilité publique étudiée au point de vue des dépenses du département de la guerre. Paris, 1894, in-8.
- Bouchard.** — Système financier de l'ancienne monarchie. Paris, 1911, in-8.
- X...** (Lieutenant-colonel). — Réorganisation de l'armée et de son administration. Paris, 1910, librairie Chaplot.
- Lyon (Camille).** — Matières budgétaires. *Revue de l'intendance*, 1894.
- Morel (André).** — Les dépassements de crédits en matière de finances nationales. Thèse Paris, 1906.
- Lesage (Maurice).** — Les administrateurs et ordonnateurs devant les juridictions financières. Thèse Caen, 1913.
- Dislère (Paul).** — Administration de l'armée. *Répertoire du droit administratif*, t. 2, p. 137.

Marcé (V.). — Comptabilité publique. Dalloz, *Lois politiques et administratives*, t. 4, p. 481.

Revue de science et de législation financières (Direction Boucard et Jèze) à partir de 1903.

Lassalle. — *Manuel de l'organisation de l'armée*, 1889.

Beaugé. — *Manuel de législation et d'administration militaires*, 1896.

Riant (Léon). — Rapport fait au nom de la commission des marchés, relativement à l'enquête sur le matériel de la guerre. *J. off.* du 9 juin 1873, p. 3678, annexe 1768.

Chareton (Général). — Rapport fait au nom de la commission de la réorganisation de l'armée. *J. off.* du 8 juillet 1873, p. 4531, annexe n° 1800.

Arrêts du Conseil d'Etat. *Récueil Macarel et Lebon.*

Bulletin officiel du ministère de la guerre, volumes de l'édition méthodique.

LE CONTRÔLE

DES

FINANCES PUBLIQUES & LES FORMES COMPTABLES

DANS LE BUDGET DE LA GUERRE

INTRODUCTION

Dans les Etats modernes, les mots dépenses publiques et impôts sont devenus inséparables : à la progression ou à la régression des dépenses publiques correspond l'augmentation ou la diminution des impôts, car l'impôt est la principale sinon l'unique ressource de la dépense publique.

L'une des caractéristiques de la vie politique des Etats, c'est la marche constamment ascendante des dépenses publiques et des impôts. En France, de 1889 à 1913 (dernier budget normal), les crédits accordés au Gouvernement par les lois de finances dépassent en totalité le chiffre de 91 milliards (1).

(1) Chiffres arrondis en millions.

	millions
1889-1893	15.831
1894-1898	17.075
1899-1903	17.684
1904-1908	18.641
1909-1913	21.813
	91.044
	D. — 1

L'examen des budgets donne lieu aux graves constatations ci-après :

a) D'année en année, les crédits ouverts par la loi des finances augmentent ;

b) Chaque année les dépenses sont supérieures aux crédits ouverts et exigent le vote de crédits supplémentaires.

Ces augmentations ressortent dans le tableau ci-après qui indique, depuis 1889, et de 5 en 5 ans, arrondis en millions, les crédits ouverts et les situations définitives des exercices.

Exercices	Crédits ouverts par la loi de finances. millions	Dépenses réellement faites Situation définitive des exercices. millions	Crédits supplémentaires nécessaires. millions
1889	3.011	3.054	43
1893	3.357	3.440	83
1898	3.473	3.563	90
1903	3.528	3.597	69
1908	3.910	4.020	110
1913	4.738	nous ne possédons pas encore ces renseignements.	

M. Doumer, en 1908, expliquait comme suit l'accroissement des dépenses (1).

« Deux grandes causes, d'ordres très différents, agissent simultanément sur le budget et produisent l'accroissement des dépenses. C'est d'une part l'état de trouble et de malaise, faisant prévoir des crises redoutables, où se trouve l'Europe depuis quelques années,

(1) *J. off.*, Ch., 1908. Rapport général sur le projet de budget de l'exercice 1909. *Doc. parl.*, n° 2036, p. 689 et suiv.

et d'autre part l'éveil toujours plus grand des sentiments d'humanité, de solidarité entre les hommes d'une même nation.

De là l'augmentation des crédits affectés à la défense nationale, et au renforcement, s'il est possible, de la puissance de notre armée et de notre marine ; de là aussi le développement des œuvres d'assistance et de prévoyance sociales et des dépenses qu'elles entraînent. On ne peut, on ne veut arrêter ni même ralentir ces deux courants de prudence patriotique et de fraternité ; comment s'opposer à la montée du flot qu'ils alimentent et qui grandit à vue d'œil ? Tout ce que l'on doit faire, c'est en calculer et en régler la marche de façon à n'en être pas submergé. C'est établir les finances de l'Etat assez solidement pour qu'elles résistent à ce dangereux assaut. Peut-être y aurait-il aussi des économies d'une certaine nature à réaliser, en compensation des accroissements inévitables de dépenses. La réforme profonde de notre administration, obtenue par une renaissance de la vie locale et régionale, *par la simplification du formalisme et la réduction du fonctionnarisme*, le permettrait certainement.

« Mais ce n'est pas dans un budget annuel qu'une telle transformation pourrait être opérée. Il y faudrait une action gouvernementale et législative résolue, persévérante. »

Il ne semble pas d'ailleurs qu'avant la guerre, les membres du Parlement et du Gouvernement fussent préparés à cette action résolue et persévérante.

« Nous sommes en proie, depuis quelques années (1), à une fièvre de prodigalité que surexcitent constamment les appétits électoraux, les réclamations des fonctionnaires associés, le développement de l'étatisme et que favorisent l'optimisme et l'indifférence d'une opinion peu renseignée.

« Nous avons tous notre part de responsabilité dans cet état de choses. Lorsqu'un ministre des finances veut appliquer avec quelque résolution une politique d'économie, il trouve souvent dans ses collègues des adversaires plutôt que des alliés. »

Depuis, la crise redoutée est survenue ; nous ne pouvons encore (juillet 1916) en prévoir la fin. Mais nous avons la ferme espérance de sortir vainqueurs de cette lutte titanique et il est de notre devoir, malgré les soucis de l'heure présente, de penser à l'avenir.

La paix revenue, toute notre organisation administrative et financière sera mise à l'étude.

Les plus grands problèmes attireront l'attention des pouvoirs :

- a) Besoins publics, sources d'impôts ;
- b) Organisation administrative ;
- c) Comptabilité publique ; rôle respectif du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dans la préparation, l'exécution et le contrôle des budgets, etc...

C'est une tâche malaisée à laquelle devront coopé-

(1) Rapport de M. Poincaré sur le budget de l'exercice 1909.

rer législateurs, administrateurs, économistes, professeurs... et qui exigera, pour aboutir à des résultats heureux, une union aussi étroite que celle qui nous groupe devant l'envahisseur.

Espérons qu'instruits par les leçons du passé, les réformateurs auront à cœur d'obtenir des améliorations réelles et pratiques.

Ils n'oublieront pas que « l'esprit de réforme, au lendemain des crises, dépasse ordinairement son but » (1).

Ils méditeront ces paroles : « Nous ne pouvons méconnaître et nous devons confesser qu'un des défauts les plus saillants de notre caractère national est d'oublier bien vite, dans la prospérité du présent, et les enseignements du passé et les dangers de l'avenir (2). »

*
* *

Au milieu de ce vaste ensemble de réformes éventuelles, le but que nous cherchons à atteindre est modeste.

Le pouvoir législatif a toujours été persuadé que l'organisation d'un contrôle préventif sérieux arrêterait le flot montant des dépenses en empêchant les irrégularités financières et les dépassements de crédits.

(1) Discours du procureur général Petitjean à la Cour des comptes (*J. off.* du 10 janvier 1872, p. 164).

(2) Rapport fait au nom de la Commission de la réorganisation de l'armée par le général Chareton (*J. off.* du 8 juillet 1873, p. 4531, séance du 9 juin 1873, annexe n° 1800).

Organisé en 1890, perfectionné depuis cette époque, le contrôle préventif n'a pas donné les résultats escomptés, et si les Chambres persistent à compléter cette organisation, il semble qu'elles aboutiront à une mainmise du législatif sur l'exécutif, c'est-à-dire à la violation des principes de notre constitution.

Devant cette impuissance du contrôle préventif, on s'est demandé s'il ne conviendrait pas de modifier les règles de responsabilité du pouvoir exécutif.

En l'état du droit positif français, un agent unique (le ministre) est responsable de tous les engagements de dépenses. Il s'agirait de modifier cette responsabilité et de la porter en majeure partie sur les chefs de services, subordonnés du ministre, dans la mesure où ces subordonnés sont les auteurs réels des engagements de dépenses.

Déjà, en 1857, l'ancien caissier du Trésor de Montcloux écrivait : « Déclarons que le ministre ne répond pas personnellement de ce qui se fait au-dessous de lui. Disons de quoi il répond et définissons en quoi consiste la responsabilité de ses agents. »

Cette idée a été reprise.

Dans la séance de la Chambre du 13 mars 1903, à l'occasion du dépôt d'un cahier de crédits supplémentaires, le rapporteur général de la Commission du budget, M. Berteaux, rejette toute la responsabilité des dépassements de crédits sur les administrateurs et formule des menaces :

« A ces errements (dépassements de crédits), nous n'avons à appliquer d'autres sanctions que la responsabilité morale des ordonnateurs (les ministres), laquelle est le plus souvent engagée par les administrateurs placés sous leurs ordres et qui sont en fait irresponsables ; il faut établir la responsabilité effective et pécuniaire des ordonnateurs et même des *administrateurs*. »

Dans son rapport (1) au nom de la Commission des comptes définitifs (exercice 1907), M. Marin, en 1911, demande avec force que soit établie la responsabilité des chefs de service sous les ordres du ministre.

« Le fonctionnement des services ministériels exige une décentralisation importante de l'initiative ; à de très rares exceptions près, le ministre n'agit que sur la proposition de ses chefs de service qui sont ses conseillers naturels. Peut-on admettre que tous les agents qui sont détenteurs d'une parcelle de l'autorité ministérielle dans la hiérarchie administrative puissent impunément faire preuve de négligence et d'incapacité et laissent ensuite supporter le poids de leurs fautes par un ministre qui est resté totalement étranger à leurs agissements ? »

Cette réforme, si elle a été plusieurs fois demandée depuis de Montcloux, n'a jamais été sérieusement étudiée.

(1) Rapport au nom de la Commission des comptes définitifs (exercice 1907). Session 1911, n° 1170 (Annexe au procès-verbal du 11 juillet 1911).

« C'est que ce serait une grosse réforme, en dehors de nos traditions administratives et qui se heurterait à une résistance désespérée des administrations (1). »

Ainsi, ceux-là mêmes qui sont les plus qualifiés pour remanier et améliorer les rouages administratifs (les chefs de service) ont un intérêt personnel au maintien du *statu quo*.

Il faut voir là la cause principale de l'échec des efforts tentés après 1870 en vue d'une révision des services publics. Et lorsque les législateurs ont cru parfois avoir réalisé des progrès définitifs, il est arrivé que les lois ont été appliquées de telle sorte que rien n'a été changé dans les mœurs administratives et que les réformes ont consisté presque uniquement dans l'adjonction de rouages nouveaux aux rouages anciens restés debout avec leurs habitudes et leur réglementation d'antan.

Notre ambition n'est pas de traiter dans son ensemble cet épineux et important sujet. Il exige une connaissance approfondie de tous les services publics.

Nos recherches porteront uniquement sur les services de la guerre qui nous sont familiers.

Profondément persuadé qu'il est préférable de transformer en améliorant que de détruire pour réédifier ensuite, que les innovations sont souvent funestes, que nos organismes actuels ont été nécessaires à un moment

(1) Article de M. Laferrière, dans la *Revue de science et de législation financière*, 1913, p. 91-126, sur les irrégularités financières.

donné, nous ne proposerons aucune suppression radicale de services ou de personnels.

Nous chercherons à démontrer que par une meilleure utilisation des rouages de l'exécutif, on peut réaliser les progrès demandés en vain depuis 1890 au contrôle préventif.

*
* *

Notre travail comprendra trois parties.

La première partie portera sur les rapports de la comptabilité publique et du contrôle budgétaire ; nous exposerons dans un premier chapitre les règles financières suivant lesquelles doivent s'exécuter les services de la dépense ; dans un deuxième chapitre, nous étudierons le contrôle budgétaire et plus spécialement le contrôle des dépenses engagées ; enfin, dans un troisième chapitre, nous rechercherons les causes de l'impuissance du contrôle budgétaire.

La deuxième partie comprendra l'exposé de l'organisation de l'Administration de la guerre tant au point de vue de la gestion que du contrôle, puis la critique de cette organisation.

Dans la troisième partie, nous indiquerons comment on pourrait concevoir l'organisation des services publics au point de vue de la gestion et du contrôle. Nous proposerons de substituer au contrôle préventif actuel, impuissant et inconstitutionnel, une organisation éco-

nomique de nos services qui permettra à l'autorité budgétaire de connaître la part de responsabilité et la part d'initiative de tous les détenteurs de la puissance publique, quelle que soit leur place dans la hiérarchie administrative ; de voir et apprécier les résultats obtenus par chaque agent ; de distribuer le blâme et l'éloge à bon escient.

Initiative et responsabilité ; blâme et éloge, voilà les principes ; ils existent depuis longtemps dans l'arsenal de nos lois. Ce que nous n'avons pas, c'est l'organisation qui permet de déterminer, pour chaque agent, sa part d'initiative et sa part de responsabilité, d'apprécier ses efforts ; de connaître dans quelle mesure il a géré économiquement le service qui lui est confié.

PREMIÈRE PARTIE

RAPPORTS DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET DU CONTROLE BUDGÉTAIRE

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LES OPÉRATIONS QUI CONSTITUENT L'EXÉCUTION DU SERVICE DE LA DÉPENSE

Généralités.

Prévoir, engager, constater, liquider, ordonnancer, payer, contrôler, tel est le processus de la dépense publique.

Ces opérations successives ne sont pas spéciales à la dépense publique ; on les rencontre aussi dans les dépenses des patrimoines privés, individuels ou collectifs.

Un particulier suppute les dépenses qu'il peut faire, passe des contrats, reçoit et examine les marchandises reçues, vérifie les titres des fournisseurs, puis se libère par le paiement. Au cours de l'année, il augmente ou

restreint ses dépenses suivant l'état de ses revenus. Sa comptabilité, qu'il n'est point obligé de tenir, se résume souvent en quelques factures et quittances. Mais les comptes apparaissent lorsque les opérations du particulier sont nombreuses et variées ; l'écrit vient alors seconder la mémoire. Si l'importance des occupations rend nécessaire l'utilisation de mandataires, ces derniers à leur tour doivent tenir des comptes pour justifier de leur gestion.

Les grandes entreprises industrielles ou commerciales exigent des capitaux qui dépassent la capacité financière des individus isolés ; ceux-ci mettent en commun tout ou partie de leurs ressources et constituent des sociétés. Certaines de ces sociétés sont considérées plutôt comme des groupements de capitaux ; ce sont les sociétés anonymes dont la gestion présente de frappantes analogies avec la gestion des services publics : actionnaires, assemblées générales, conseils d'administration, directeurs et agents d'exécution, d'une part ; contribuables, parlements, conseils des ministres, ministres et agents d'exécution, d'autre part.

Les actionnaires et les contribuables connaissent la marche des opérations par les comptes produits ; ils ignorent les détails d'exécution.

Ce sont les assemblées générales et les parlements qui examinent et jugent les comptes fournis par les directeurs et les ministres, agents supérieurs d'exécution.

L'anonymat du propriétaire a pour corollaire la

publicité des comptes. Le nombre élevé des agents d'exécution, l'étendue et la complexité de la gestion entraînent la spécialisation des fonctions et la division des opérations avec contrôles successifs pour chacune d'elles.

L'ensemble des règles qui président à la gestion des finances publiques constitue la comptabilité publique.

Les règles en vigueur en France font l'objet du décret du 31 mai 1862, formant règlement général.

L'exécution du budget est assurée par deux catégories d'agents, d'une part les administrateurs ou ordonnateurs, d'autre part les comptables.

L'expression « administrateurs » s'applique à tous agents chargés de l'Administration publique ; la dénomination d'« ordonnateurs » est réservée à ceux des administrateurs qui ont mission d'exécuter le budget par l'emploi des crédits, c'est-à-dire par l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses.

Les comptables sont les agents financiers ou autres, chargés par les lois ou par les règlements de la recette, de la manutention, de la disposition de sommes d'argent ou de matières et effets appartenant à l'Etat et dont ils doivent rendre compte (1).

Les ordonnances et les décrets ont établi une démarcation très nette entre les deux catégories d'agents :

(1) L'expression « manuteneurs de deniers ou de matières » conviendrait mieux que celle de comptables, car les ordonnateurs et les administrateurs sont aussi comptables de leurs opérations.

Les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celle de comptable (1).

Cette séparation de fonctions est considérée comme présentant de nombreux avantages : division du travail, contrôle efficace par la comparaison des comptabilités des deux catégories d'agents, garantie d'honnêteté dans la gestion des finances publiques.

La responsabilité de l'ordonnateur ou de l'administrateur disparaît et son intervention cesse au moment précis où il s'agit de détenir les deniers et matières appartenant à l'Etat et d'en faire matériellement emploi. A ce moment apparaît le comptable dont la responsabilité se limite à la conservation des deniers et matières et à leur dévolution conformément aux prescriptions des ordonnateurs ou des règlements (2).

SECTION I. — Prévision de la dépense.

La nécessité de prévoir la dépense, de l'évaluer, s'impose plus impérieusement à une collectivité et à un Etat qu'à un individu. Cette obligation est particulièrement frappante dans les Etats modernes qui subviennent presque exclusivement avec de l'argent aux charges publiques.

(1) Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 17 ; décret du 31 mai 1862, art. 17, vol. 23 du *Bulletin officiel du ministère de la guerre*.

(2) Dalloz, *Lois politiques et administratives*, t. IV, p. 522.

Prévoir les dépenses, établir un programme de dépense est le rôle des propriétaires eux-mêmes s'il s'agit de patrimoines particuliers ; c'est le rôle des mandataires ou représentants des propriétaires s'il s'agit de patrimoines ou de besoins collectifs.

En France, pays à gouvernement représentatif, les Chambres arrêtent le programme des dépenses. Les ministres, les membres du Parlement peuvent proposer l'organisation de services normaux et la modification ou la suppression d'anciens services : le Parlement seul crée, supprime ou modifie les services ; c'est lui qui détermine *souverainement la nature de la dépense* (1).

Les services une fois arrêtés par le Parlement, il s'agit d'évaluer les dépenses qu'entraîne l'exécution de chacun d'eux. Le pouvoir exécutif est bien placé pour ce travail ; il est seul à même de déterminer, à l'aide de ses agents, le coût probable de chaque service. Le ministre des finances centralise les tableaux évaluatifs de dépenses dressés par ses collègues et formule au besoin des observations ; en cas de conflit, le Cabinet prononce.

(1) Le droit de voter les dépenses publiques n'est attribué formellement aux Chambres par aucun texte spécial, sauf par les dispositions constitutionnelles qui ont constamment exigé que les lois de finances fussent d'abord présentées à la Chambre des députés et votées par elle.

Toutes les constitutions françaises depuis 1789 reconnaissent aux représentants de la Nation le droit de voter l'impôt : *Lois politiques et administratives*, Dalloz, t. IV, p. 580 ; *Comptabilité publique*, V^o Marché, 1900.

Une fois évaluées, les dépenses doivent être *approuvées*. C'est le rôle des Chambres.

L'examen *préparatoire* des évaluations présentées par le Gouvernement est confié dans chaque Chambre à une commission. Après le dépôt des rapports de leur commission, les Chambres procèdent à la discussion générale, passent ensuite à l'examen détaillé des dépenses par chapitres et articles et enfin votent les dépenses par chapitre.

Le budget voté, l'exécution pratique des services de dépenses commence. Le Parlement s'efface devant le pouvoir exécutif ; ce sont les ministres et leurs délégués qui vont parfaire l'œuvre du législateur ; ce sont eux qui vont engager les dépenses, liquider les dettes de l'Etat, ordonnancer, payer (1).

SECTION II. — Engagement des dépenses.

Les conditions dans lesquelles les Chambres votent le budget déterminent les pouvoirs du Gouvernement en matière de dépenses.

Pour chaque série de services constituant un chapitre, un crédit est alloué pour la durée d'un exercice. Ce crédit est le maximum de la dépense qui peut être

(1) André Morel, *Les dépassements de crédits en matière de finances nationales*. Paris, 1906, p. 9.

effectuée par les services compris dans le chapitre et doit être exclusivement affecté à ces services (1).

Le pouvoir exécutif a autant de patrimoines distincts à administrer qu'il y a de chapitres (2).

La liberté du ministre subit encore d'autres restrictions. Pour assurer un service avec les crédits alloués, il faut du personnel, des locaux, du matériel, des denrées. Or, des lois et des décrets lient le pouvoir du ministre quant à la capacité des agents, à leur nombre, au taux de leur salaire ou de leur traitement ; de même, lorsqu'il s'agit de marchés, de fournitures ou de travaux publics, le fournisseur est présenté automatiquement en quelque sorte au ministre par l'adjudication faite avec publicité et concurrence (3).

Le but poursuivi par les dispositions nombreuses qui réglementent l'action du ministre n'est pas toujours de restreindre la liberté de ce dernier, mais de faciliter l'accomplissement de sa tâche et de le mettre à l'abri des suspensions.

Le principe admis en France que le ministre est seul compétent pour engager les finances de l'Etat n'impli-

(1) Aucun virement de crédits ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre. Loi du 16 septembre 1871, art. 30.

Il est interdit aux ministres d'accroître, par aucune ressource particulière, le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs. Ord., 14 septembre 1822, art. 3 ; décret, 31 mai 1862, art. 43.

(2) Voir *infra*, p. 47.

(3) Jèze, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 5^e éd., 1912, p. 209.

que pas la nécessité pour le ministre de contracter en personne, au nom de l'Etat ; il peut désigner un subordonné qui agit en son nom (1) ; mais lui seul est responsable à l'égard du pouvoir budgétaire.

Le rôle du ministre dans l'engagement des dépenses varie avec les services à assurer ; il agit tantôt comme simple agent d'exécution, tantôt comme organe de l'Etat.

S'agit-il des services du personnel, le rôle du ministre consiste surtout à exécuter les prescriptions contenues dans les lois et les décrets. C'est ainsi que l'effectif des officiers, leur répartition par grade sont fixés par des lois ; la solde afférente à chaque grade fait l'objet de décrets. L'engagement de la dépense est dans ce cas en partie extérieur au ministre. Nous disons en partie, car le ministre coopère activement à l'élaboration des décrets, œuvre du pouvoir exécutif.

L'initiative du ministre apparaît au contraire entière dans les services du matériel. L'alimentation des troupes, les fournitures de fourrage, l'habillement et l'équipement, les travaux du génie, les fabrications de l'artillerie, etc..., amènent le ministre à engager les finances de l'Etat.

(1) Art. 34 du règlement du 3 avril 1869. — Aucun service à la charge du budget de la guerre ne peut être fait ou consenti que sous la responsabilité du ministre et d'après son autorisation, soit que cette autorisation ait lieu spécialement, soit qu'elle résulte de l'exécution des lois et décrets ou de l'application des règlements.

Que le ministre assure ces services par le système de l'entreprise ou par celui de la régie, dans les deux cas, il fixe par des actes juridiques les conditions dans lesquelles les fournitures seront assurées ou les travaux exécutés. Ces actes engagent l'Etat ; ils constituent l'attribution fondamentale du ministre, celle qui prime, qui prédomine toutes les autres.

Ce sont des décisions exécutoires qui prescrivent et conditionnent l'exécution technique du service. Cette exécution technique comprend des actes de préparation des décisions (étude des conditions économiques du marché, préparation des prix-limites, etc...) et des actes d'exécution des décisions (ordre de livraison, examen de la qualité des fournitures, constatation des quantités livrées, etc...).

Lorsque le ministre prend la décision qui engage l'Etat, aucune dépense n'est encore faite, aucune somme ne sort des caisses du Trésor, mais la dette existe, le crédit budgétaire est affecté. D'où nécessité pour le ministre de tenir une comptabilité des dépenses qu'il engage s'il veut connaître, à chaque instant, la situation exacte du service et éviter les dépassements de crédits.

SECTION III. — Constatation, liquidation et ordonnancement des dépenses.

La dépense une fois engagée, les opérations maté-

rielles d'exécution commencent ; elles sont confiées à des agents techniques d'exécution qui opèrent sous la direction, la surveillance et la responsabilité du ministre (et des délégués du ministre qui participent à l'emploi des crédits).

Les agents d'exécution reçoivent les fournitures, s'assurent qu'elles remplissent les conditions fixées par le ministre dans l'acte d'engagement de dépense ; ils surveillent les travaux et vérifient les décomptes des entrepreneurs, etc... Les fournisseurs présentent ensuite leurs titres de créance, mais il n'en perçoivent pas immédiatement le montant. Au préalable, le ministre, par lui-même ou par ses délégués, examinera la dette à éteindre, exigera des titres justificatifs probants, fixera le montant de la dette, puis délivrera un titre de paiement au créancier ; celui-ci échangera ensuite cette monnaie administrative contre des espèces au guichet du payeur (1).

Ce mécanisme un peu compliqué a pour but d'assurer le paiement régulier des dettes de l'Etat pour des services faits, aux créanciers réels et dans les limites fixées par l'autorité budgétaire.

La constatation, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses sont confiés en France à une même auto-

(1) Toute dette de l'Etat ne peut être acquittée si elle n'a été préalablement constatée, liquidée et ordonnancée par l'autorité compétente, art. 71, 74, 96 du règlement du 3 avril 1869.

rité, le ministre, qui peut déléguer ses pouvoirs à certains de ses subordonnés.

La dette prend naissance au moment de l'engagement de la dépense et s'éteint par le paiement, lequel ne peut être effectué que pour l'acquittement d'un service fait (1). La constatation de la dette comporte deux opérations qui consistent à s'assurer : *a*) que la dette existe réellement ; *b*) que le service a été fait. Le créancier devra produire à cet effet des pièces justificatives : marchés ou conventions, factures ou mémoires, certifications des agents techniques attestant l'exécution du service.

L'existence de la dette une fois constatée, il faut évaluer le montant ; c'est la liquidation : les pièces justificatives établissant la créance servent également à en fixer le montant ; aussi désigne-t-on souvent sous le seul mot « liquidation » les deux opérations de constatation et de liquidation des créances.

L'ordonnancement est l'unique monnaie dont le ministre liquidateur puisse payer le créancier de l'Etat (2).

Ordonnancer c'est : 1° imputer la dépense sur un crédit régulièrement ouvert, et 2° donner à un comptable l'ordre de payer.

Le titre de paiement, appuyé des pièces justificatives, mentionne le chapitre qui doit supporter les dépenses.

(1) Décret de 1862, art. 10.

(2) A. Morel, *op. cit.*, p. 28.

Muni de son titre, le créancier se présente à la caisse du payeur.

SECTION IV. — Paiement.

La remise aux créanciers des sommes auxquelles ils ont droit est effectuée par des agents du Trésor public appelés payeurs ou comptables, dont les fonctions sont incompatibles avec celles d'ordonnateur et d'administrateur (1).

La séparation absolue des fonctions d'ordonnateur et de comptable paraît présenter de sérieuses garanties pour la régularité des paiements des dépenses publiques. Une catégorie d'agents, les ordonnateurs, engagent les dépenses, constatent la dette et en établissent le montant, puis donnent à l'autre catégorie d'agents, les payeurs, l'ordre de payer sur un crédit alloué.

Les comptables vérifient l'identité et la capacité des parties prenantes (2). En versant les fonds aux créanciers, ils reçoivent de ces derniers les titres de paiement, ordonnances ou mandats accompagnés des pièces justificatives et exigent d'eux une quittance libératoire pour le Trésor public.

(1) Décret du 31 mai 1862, art. 17 ; règlement du 3 avril 1869, art. 159 *bis*.

(2) Décret du 31 mai 1862, art. 90 ; règlement du 3 avril 1869, art. 158.

SECTION V. — Contrôle des dépenses.

Le contrôle doit permettre à l'autorité budgétaire de s'assurer que les nombreux agents chargés de l'exécution des services du budget se maintiennent dans les limites des crédits alloués, que les services ont été régulièrement faits et les sommes payées strictement dues.

La division des fonctions, les formalités exigées pour le paiement des dépenses publiques, la surveillance des fonctionnaires les uns sur les autres, dans l'ordre hiérarchique, constituent une première garantie de bonne exécution des services et un contrôle permanent des opérations.

Indépendamment de ce contrôle général, il existe des formes spéciales de contrôle des dépenses aux différentes périodes de leur évolution : contrôle de l'engagement, de l'ordonnancement et du paiement ; contrôle législatif sur l'ensemble des opérations budgétaires.

a) *Contrôle de l'engagement.*

Le contrôle de l'engagement est le benjamin des contrôles. Il est né en 1890 à la suite de dépassements de crédits et d'irrégularités nombreuses que les contrôles plus anciens n'avaient pu empêcher. La dette de l'Etat existe, nous l'avons vu, bien avant l'opération de paiement aux caisses du Trésor : elle existe au moment

où le ministre a contracté au nom de l'Etat. Entre l'époque où une dette prend naissance et celle où elle est éteinte par le paiement, il peut s'écouler un assez long temps pendant lequel d'autres dettes ont pu naître et s'éteindre et absorber le montant du crédit alloué. Bien que le crédit soit épuisé, l'Etat n'en est pas moins débiteur du montant de la dette créée et non éteinte et devra payer. Le contrôle des dépenses engagées a pour but d'empêcher les ministres de créer des dettes au delà des crédits budgétaires. Le ministre soumet au visa préalable du contrôleur tous les actes engageant des dépenses. La comparaison entre les crédits alloués et les dépenses engagées fait ressortir les crédits disponibles ; le contrôleur, à chaque nouvel engagement de dépense, peut certifier que l'acte peut ou non être accompli au point de vue financier.

b) *Contrôle de la liquidation.*

Au cours des travaux de constatation et de liquidation des créances, l'Etat ou les créanciers peuvent être lésés. Les créanciers ont recours contre l'Etat devant les tribunaux compétents lorsque l'existence ou le quantum de leurs dettes sont contestés : en dehors de ce contrôle extérieur à l'administration, il n'existe pas de contrôle spécial de la liquidation : les opérations techniques de nature à léser l'Etat au point de vue économique ne sont soumises qu'à la surveillance des chefs hiérarchiques ; quant aux erreurs touchant à la

régularité budgétaire des dépenses, elles sont soumises en même temps que celles de l'ordonnancement au contrôle des comptables.

c) *Contrôle de l'ordonnancement.*

Le contrôle de l'ordonnancement a pour but d'empêcher le ministre de dépasser, dans chaque chapitre, les crédits législatifs et de veiller à ce que l'ordre donné de faire sortir des fonds des caisses du Trésor soit régulier et accompagné des pièces justificatives réglementaires (1). A cet effet, les ministres doivent faire connaître chaque mois au ministre des finances la limite du montant des ordonnances à émettre pour le mois suivant. Le ministre des finances groupe les états fournis par ses collègues, dresse un tableau d'ensemble et le soumet à la signature du Chef de l'Etat. C'est le décret de distribution mensuelle des fonds (2). La comparaison, au ministère des finances, entre le montant cumulé des demandes des ministres et le montant des crédits législatifs permet d'éviter l'émission d'ordonnances au delà des crédits accordés. Les payeurs auxquels sont adressés des extraits des ordonnances délivrées sur leurs caisses n'exécutent les ordres de paiement donnés par les ordonnateurs que dans la limite fixée par lesdits extraits. Tout en se maintenant dans la limite des crédits, un ordonnateur pourrait imputer une dépense sur

(1) Voir *infra*, p. 94.

(2) Décret de 1862. art. 61; règlement de 1869, art. 69.

un chapitre qui ne doit pas la supporter, ou établir un mandat avec pièces justificatives non réglementaires. C'est aux agents des finances, sous leur responsabilité, à exiger les pièces régulières et à vérifier l'exactitude des opérations de décompte, mais ils n'ont pas à apprécier l'opportunité ou l'utilité de la dépense ; leur rôle est de veiller à ce que les ordonnateurs observent les formalités exigées par l'autorité budgétaire.

d) *Contrôle du paiement.*

Les obligations du payeur sont sanctionnées par sa responsabilité pécuniaire. En dehors de la surveillance hiérarchique exercée sur eux avec vigilance, les payeurs sont justiciables de la Cour des comptes. Il n'existe pas d'autres dispositions relatives au contrôle du paiement.

e) *Contrôle de l'autorité budgétaire.*

L'exercice expiré, l'autorité qui a accordé aux ordonnateurs les crédits nécessaires à la marche des services publics se fait rendre compte des résultats obtenus. Chaque ministre ordonnateur produit ses comptes pour l'exercice écoulé ; les Chambres font procéder à un examen préliminaire de ces comptes par des commissions parlementaires ; elles utilisent les résultats fournis par les divers contrôles existants et plus spécialement les travaux de la Cour des comptes. La décision définitive de l'autorité budgétaire sur les comptes des ministres se trouve dans le vote de la loi de règlement

des comptes. Cette loi donne lieu aux mêmes formalités que la loi de finances. Le vote a lieu par chapitre, après comparaison entre les crédits accordés (crédits primitifs et crédits supplémentaires) et les dépenses effectuées.

CHAPITRE II

LE CONTRÔLE DE L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES

Généralités.

Si l'existence de contrôles variés est la condition essentielle d'une gestion régulière des deniers publics, nous ne pouvons douter en France de la bonne administration de nos finances nationales.

Contrôle automatique résultant de la division du travail ; contrôle local exercé par l'autorité hiérarchique ; contrôle central exercé d'une part sur pièces, par les bureaux du ministère, d'autre part sur place, par les fonctionnaires du corps du contrôle ; contrôle des comptables du Trésor sur les ordonnateurs ; contrôle extérieur confié à la Cour des comptes ; enfin contrôle de Parlement.

Tous ces contrôles se combinent et se complètent pour suivre la dépense depuis sa naissance jusqu'à son extinction : contrôle de l'engagement des dépenses, contrôle de la liquidation et de l'ordonnancement, contrôle du paiement.

La France possède les finances du monde le plus contrôlées et on devrait ajouter les mieux contrôlées si l'excellence du contrôle dépendait exclusivement de la

valeur individuelle de ses agents en tant que connaissances générales et de la place qui leur est faite dans l'organisation administrative.

SECTION I. — Le contrôle dans le passé.

Avant la Révolution, existait seul le contrôle des manutentiers de deniers, des comptables du Trésor. Le roi, propriétaire éminent de tout le territoire, utilisait les ressources du royaume à la manière d'un propriétaire possédant un caissier.

Ce serait une erreur de croire qu'il n'y avait ni prévisions ni comptes : des états, dressés par les officiers de finances, faisaient connaître les ressources du Trésor et les besoins auxquels ces ressources devaient faire face. C'est ainsi que les revenus des propriétés royales étaient connus à l'aide des registres du cens et que les dépenses de la maison du Roi et du gouvernement central étaient énumérées dans un état permettant au trésorier de les assigner sur les recettes.

Ce système, avec des perfectionnements divers apportés au cours des siècles, subsista jusqu'à la Révolution.

Sous Philippe le Bel, les dépenses furent réparties en catégories à chacune desquelles on affecta des recettes déterminées. Pour faire face, par exemple, aux dépenses de l'hôtel du Roi énumérées dans l'état du Trésor

du Temple, on alloua aux trésoriers, d'après les indications portées sur le même état, la recette des 5 bailliages de Normandie et de quelques sénéchaussées (1).

Les Etats Généraux appelés à voter des subsides fixèrent le montant de la somme qu'ils accordaient et déterminèrent l'emploi qui en serait fait.

Aux budgets spéciaux succédèrent deux grands états, l'un pour les dépenses (2), l'autre pour les revenus. Ces deux états formèrent un budget en deux parties, mais ne sauraient être comparés au budget actuel. C'étaient, en effet, les documents destinés à renseigner l'autorité royale sur la situation du Trésor, et non à l'enfermer dans les limites budgétaires : le roi modifiait comme il l'entendait les états de prévisions, et les fonctionnaires engageant et mandatant les dépenses en son nom devaient se borner à ne pas dépasser les limites fixées par l'autorité royale, seule autorité budgétaire sous la monarchie absolue.

Sous ce régime, au commencement de chaque année, les fonds destinés aux dépenses publiques sont réglés par le roi sur la demande de ses ministres ou secrétaires d'Etat. Ceux-ci dressent ensuite le tableau de leurs échéances, c'est-à-dire des époques auxquelles ils feront

(1) Ordonnance du 19 janvier 1311. — Cf. Bouchard, *Système financier de l'ancienne France*, p. 383.

(2) Etat général pour les dépenses à faire par l'épargne, c'est-à-dire par l'administration des dépenses centralisées par la création du Trésor de l'épargne.

prendre au Trésor royal les fonds qui leur sont attribués. A l'échéance (de semaine en semaine, ou de mois en mois), le ministre délivre une ordonnance en masse au profit du trésorier général de son département. Celui-ci la remet au contrôleur général qui examine si elle est régulière, la vise, la soumet à la signature du roi et la fait parvenir ensuite au trésorier général après l'avoir assignée sur les fonds qui doivent servir à l'acquitter (1).

Les espèces sont déposées dans les caisses du trésorier général qui est chargé du mouvement général des fonds et du paiement matériel des dépenses. Ce paiement est effectué par lui-même ou par ses agents; nommés payeurs, répartis dans les généralités du royaume et comptables envers lui seul.

Le trésorier général participe aussi à l'administration parce que c'est d'après le travail préparatoire dressé dans ses bureaux que le ministre ordonnance, au profit des créanciers de son département, les sommes qui lui sont dues.

Le ministre, représentant de l'autorité budgétaire (le roi), fait établir les comptes par le trésorier, lui-même ne compte pas. L'ancien régime n'a pas connu les comptes administratifs proprement dits.

Tout au plus, le ministre ordonnateur pouvait-il indiquer ce qu'il avait reçu, c'est-à-dire le montant des fonds que le Trésor avait fournis au trésorier général. Pour le surplus, il fallait recourir à ce dernier.

(1) Règlement du 15 septembre 1662.

C'est ainsi que les comptes des ministres remis au Conseil du Roi sous le nom d'état au vrai n'étaient qu'une expédition du compte d'exercice du trésorier général, moins les pièces justificatives.

Si les administrateurs ne comptaient pas, les manuteneurs de deniers comptaient depuis longtemps.

Des autorités désignées sous le nom de Chambres des comptes étaient chargées de contrôler et de juger les comptes des manuteneurs de deniers publics. « Nous ordonnons (1) que tous les maires de France soient faits le lendemain de la fête de saint Simon et de saint Jude. Derechef, nous ordonnons que le nouveau maire et l'ancien avec prud'hommes de la ville et, parmi ces prud'hommes, celui ou ceux qui ont été chargés pendant l'année *de la recette et de la dépense* municipales viennent à Paris, à nos gens, aux octaves de la Saint-Martin suivant pour rendre compte de leurs dites recettes et dépenses. »

Au xviii^e siècle, 13 chambres des comptes assurent l'apurement des comptabilités ; la plus importante est celle de Paris.

Elles ont qualité pour infliger des pénalités aux comptables, mais elles n'ont aucun droit de contrôle à l'égard des administrateurs, car ce serait contrôler le roi. Leur rôle est de surveiller et de juger les caissiers, non de

(1) Ordonnance de Louis IX de 1256 sur l'administration des bonnes villes, citée par Bouchard, *Système financier de l'ancienne France*, p. 430.

garantir la bonne gestion de la fortune publique ; de s'assurer que les fonds ne sont sortis des caisses que sur ordre du roi ou de ses délégués, non d'examiner la valeur des ordres donnés. Le Roi, chef de l'Administration, exerce seul un contrôle sur ses administrateurs, lesquels exécutent ses ordres.

La Chambre des comptes de Paris essaya d'empiéter sur les attributions de l'administration en voulant fixer la nomenclature des pièces à fournir par les comptables à l'appui de leurs comptes. La lutte engagée sur ce terrain n'était pas terminée en 1789.

La Révolution proclama le principe de la séparation des pouvoirs ; mais hantée par le souvenir de l'absolutisme royal, elle donna nettement la prédominance au pouvoir législatif.

Les ministres durent directement des comptes à l'Assemblée, autorité budgétaire suprême, émanation de la nation. Les comptables eux-mêmes présentèrent leurs comptes au pouvoir législatif. La Chambre des comptes disparut.

Cette situation ne pouvait durer : les comptes restaient en souffrance. Dès l'an III (loi du 28 pluviôse) le bureau de comptabilité, chargé de l'examen des comptes, en assure également l'apurement ; le corps législatif se réserva toutefois la décharge définitive du comptable par décret.

La Constitution de l'an III crée une commission de comptabilité nationale ; c'est l'ancienne Chambre des

comptes qui renaît. « Les décisions des commissaires de la comptabilité nationale seront exécutoires et déchargeront définitivement le rendant compte (1). »

A mesure que le pouvoir exécutif reprend de l'importance, il réclame son indépendance.

L'Empereur, en créant la Cour des comptes en 1807 et bien qu'il nomme lui-même les magistrats, restreint sa compétence aux comptables.

Quant aux ministres, l'article 57 de la Constitution de l'an VIII fit revivre l'obligation qui leur avait été imposée en 1791 de rendre des comptes. L'arrêté du 1^{er} nivôse an IX détermina la forme dans laquelle ces comptes devraient être établis et fixa la nomenclature des chapitres dont ils seraient composés. Publiés en l'an X et en l'an XI (1807 et 1808), ils ne contenaient qu'un relevé aride des ordonnances délivrées sur chaque exercice. On cessa de les produire jusqu'à la Restauration.

Aussi la loi du 16 septembre 1807 ne suppose-t-elle même pas qu'il dût exister des comptes des ministres.

Cependant, comme les comptables se faisaient produire et joignaient à leurs comptes des pièces qui pouvaient initier la Cour dans l'administration des ordonnateurs et lui donner l'envie de les juger, la loi lui interdit formellement toute juridiction sur eux.

En résumé, pendant la Révolution, la responsabilité

(1) Loi du 18 frimaire an IV, art. 4.

ministérielle prit une sorte de réalité. Sous l'Empire, les ministres dressèrent chaque année des budgets de leurs dépenses ; renfermés dans les limites de ces budgets, ils furent encore circonscrits dans les bornes d'une distribution de fonds que le chef du Gouvernement arrêtait tous les mois.

Ils remplirent eux-mêmes et sous leur responsabilité la fonction d'ordonnateurs, c'est-à-dire qu'ils se firent représenter les pièces de dépenses par les créanciers, les soumirent à une liquidation et en ordonnancèrent eux-mêmes le montant sur le Trésor public (1).

Malheureusement, ils ne tinrent point d'écritures assez régulières pour ces différentes opérations, ce qui les mit toujours à la merci des payeurs généraux détenteurs des pièces justificatives.

Si l'Empereur refusait à la Cour un droit de juridiction sur ses ministres, il n'était pas fâché d'être averti en particulier des infractions que ceux-ci se seraient permises à son insu.

Les articles 20 et 22 de la loi du 16 septembre 1807 prévoient la réunion, dans des cahiers, des observations concernant les comptes des ordonnateurs relevés par les référendaires ; le premier président revisait et résumait ces cahiers dans un rapport qu'il faisait parvenir au chef du Gouvernement.

(1) C'est seulement à partir de 1810 que les ministres sont ordonnateurs des dépenses (V. Jèze, *op. cit.*, p. 224).

La loi du 25 mars 1817 pose le principe de la responsabilité des ministres pour tous leurs actes.

Ils présentent, chaque année, à la législature, le budget de leurs dépenses et le publient. Ils sont tenus de le faire précéder par un compte rendu de leurs opérations antérieures (art. 150).

Le compte doit faire connaître (1) les crédits ouverts, les droits acquis aux créanciers de l'Etat, les paiements effectués, les dépenses restant à effectuer.

Depuis 1829, aucun changement capital n'a été apporté à ces dispositions (2).

La loi de 1817 marque un changement profond dans les habitudes budgétaires : tandis que sous le Consulat et le Premier Empire les ministres disposent du budget sous la seule direction de l'autorité du Premier Consul ou de l'Empereur ils sont placés, depuis 1817, sous la juridiction des Chambres.

Que devient le pouvoir du Roi en matière budgétaire avec des ministres directement responsables, c'est-à-dire qui doivent rendre compte aux Chambres de l'emploi des crédits ?

Il semble que le Roi conserve la direction d'ensemble des services budgétaires : les crédits une fois votés par ministère, il arrête une sous-division des crédits affec-

(1) Ordonnance du 10 décembre 1823, art. 1^{er} ; ordonnance du 23 décembre 1829, art. 1^{er}.

(2) Décret du 31 mai 1862, art. 114 et 157 ; règlement du 3 avril 1869, art. 234.

tés à chaque ministère ; on obtient ainsi des budgets particuliers qui deviennent les règles des ordonnateurs.

Avec le développement des libertés politiques, les Chambres tendent à restreindre le rôle du chef du Gouvernement.

Aujourd'hui, les ministres sont seuls responsables de l'emploi des crédits, et le rôle qui incombait au Roi est rempli par chaque ministre dans son département.

Les ministres sont des hommes politiques dont la mission gouvernementale est éphémère ; il en résulte que le budget est réellement suivi par les bureaux de l'Administration centrale, gardiens de la tradition, imbus des habitudes d'un pouvoir exécutif puissant et d'autant plus tenaces qu'ils sont irresponsables et couverts par la fiction de la responsabilité ministérielle.

Les bureaux, au point de vue budgétaire, remplissent un rôle analogue à celui des maires du palais de la vieille monarchie.

Les dispositions de l'article 151 de la loi des finances du 25 mars 1817 rendant les ministres responsables des dépenses faites au delà du crédit ouvert à chacun d'eux étaient une nouveauté.

Jusqu'à la Révolution, en effet, tous les pouvoirs étaient d'accord sur ce principe essentiellement monarchique que les représentants de la Nation sont appelés à voter les *subsides* et, par conséquent, à connaître les besoins du Gouvernement, mais non pas à régler les

dépenses. Le pouvoir exécutif n'était pas tenu dans les limites des subsides accordés ; les dépenses non payées étaient reportées aux exercices suivants ; ce sont ces dépenses non payées, reportées d'exercice à exercice, qui constituaient l'arriéré. De temps à autre, lorsque l'arriéré était devenu considérable, on mettait les créanciers en demeure de produire leurs titres dans un délai très court, sous peine de déchéance. La Restauration elle-même ne put extirper entièrement le mal ; et au début de la Monarchie de Juillet, le Gouvernement fut obligé de procéder à la liquidation de l'arriéré existant au 1^{er} janvier 1831 (Loi des finances du 29 janvier 1831) (1).

SECTION II. — Le contrôle des ordonnateurs dans l'organisation actuelle.

Examiner les formes du contrôle exercé sur les ordonnateurs, c'est suivre les efforts faits par le pouvoir législatif pour maintenir les administrations dans les limites budgétaires qu'il leur a tracées. C'est une lutte spéciale qui, malgré les apparences, ne sort guère du domaine politique.

Les moyens de contrôle du Parlement ne lui permettent pas de savoir si les services ont été assurés dans les conditions les plus avantageuses pour l'Etat, c'est-à-

(1) Jèze, p. 228.

dire gérés avec économie, mais seulement de connaître si les ordonnateurs se sont conformés à la classification budgétaire et si, pour chaque catégorie de dépenses composant un chapitre, le chiffre des crédits fixé pour le chapitre n'a pas été dépassé par eux.

§ 1. — Irrégularités commises par les ordonnateurs.

Les irrégularités budgétaires commises par les ordonnateurs peuvent être classées en deux catégories :

Engagement des dépenses sans crédit ;

Engagement des dépenses avec des ressources autres que les crédits budgétaires.

Comme exemple de dépenses engagées avec des ressources étrangères au budget, on cite les dépenses de reconstruction du Palais de la Légion d'Honneur. Le grand chancelier applique directement aux travaux de réédification les fonds d'une souscription ouverte pour les légionnaires au lieu de verser le montant de la souscription au Trésor et de solliciter des crédits (1).

Mais la catégorie d'irrégularités qui doit plus spécialement attirer l'attention est celle des dépenses engagées sans crédit.

Les procédés pour engager les dépenses sans crédit s'analysent en dépenses au delà des crédits et en dépenses non autorisées imputées à tort sur un crédit existant.

(1) Jèze, p. 139.

En 1827, le Garde des Sceaux dépensa 179.000 francs pour l'aménagement d'une salle à manger au ministère de la justice, bien qu'aucun crédit n'eût été alloué à cet effet par le Parlement.

En 1876, le ministre de l'intérieur fit payer par le Trésor public les frais d'un train spécial destiné à transporter don Carlos de Pau à Boulogne.

En 1840, M. Thiers, président du Conseil, recourut à une interversion d'exercice pour couvrir un dépassement de crédit de 1.434.000 francs entraîné par l'exécution de son programme de travaux de fortifications.

Les fonds du service des fourrages, des vivres, du campement, de la remonte, disparaissent dans les gratifications accordées pour la fête nationale (1).

Il est des interversions de crédits tellement inattendues que, devant celles que l'on peut découvrir, on est en droit de se demander combien longue doit être la liste de celles qui passent inaperçues.

§ 2. — Mesures prises par l'autorité budgétaire pour faire respecter ses décisions par les ordonnateurs.

a) *La spécialité.*

Pour lui permettre d'assurer son contrôle sur les dépenses publiques, le Parlement a été amené à pousser la spécialité aussi loin que possible.

(1) Besson, *Le contrôle des budgets*, 1899, p. 559.

Le chapitre est la dernière division budgétaire ; le crédit accordé à un chapitre ne doit être utilisé qu'aux dépenses visées dans ce chapitre ; chaque chapitre ne doit comprendre que des dépenses corrélatives et de même nature. Les dépenses du personnel et les dépenses du matériel doivent faire l'objet de chapitres différents ; les gratifications et avantages divers accordés au personnel ne doivent pas figurer dans le chapitre des traitements (1).

A l'intérieur du chapitre, le ministre dispose des crédits sous la réserve de les affecter aux services prévus dans le chapitre. Certains chapitres comprennent plusieurs articles ; la somme nécessaire aux dépenses de chaque article est examinée et discutée par les Chambres et figure au budget en face de l'article, mais les virements n'étant interdits que de chapitre à chapitre, le ministre peut, dans l'intérieur d'un même chapitre, sous sa responsabilité politique, opérer des virements d'un article à un autre.

Cette liberté laissée au ministre a paru excessive dans certains cas, du fait que beaucoup de chapitres ne sont pas homogènes et renferment des dépenses de nature différente ; il en résulte que parfois, en faisant passer d'un article à un autre une partie de l'allocation du chapitre, le Gouvernement augmente le crédit

(1) Amélioration réalisée en 1911 et théoriquement seulement.
Revue de science et de législation financière, 1913, p. 266.

que le Parlement a voulu attribuer à un objet déterminé de dépenses.

Le Parlement n'entend pas contester le droit que possède le ministre de se mouvoir à l'intérieur du chapitre dans *l'intérêt du service*, mais il veut contrôler de quelle façon il a usé de ce droit et s'il s'en est servi dans un but louable et non contraire aux intentions du Parlement.

Dans le chapitre affecté au matériel des remontes, on trouve des articles fixant la part de crédits affectés aux achats de foin, d'avoine et de paille ; on conçoit qu'il est naturel de laisser à l'administration la liberté nécessaire pour opérer des virements d'article à article suivant le cours des denrées et les besoins du moment.

Le chapitre du personnel du service de santé comprend 3 articles correspondant l'un au personnel médical, l'autre au personnel pharmaceutique, le troisième au personnel administratif. L'effectif des officiers, la solde afférente à chaque grade sont connus ; des états joints au projet de budget donnent le décompte des sommes nécessaires pour assurer le paiement de la solde des officiers de chaque catégorie. Le crédit égal aux sommes ainsi déterminées correspond au maximum des besoins à satisfaire, car nulle augmentation d'effectif ne peut être obtenue sans loi, tandis que des diminutions d'effectif au delà des prévisions escomptées peuvent résulter de décès, de maladies, de démissions, etc... Il est certain que pour les chapitres de ce

genre l'ordonnateur qui fait passer d'un article à un autre une partie de l'allocation du chapitre augmente pour l'article bénéficiaire le crédit que le Parlement a voulu attribuer à un objet déterminé de dépenses. Si l'Administration avait le droit d'opérer ces sortes de virements, ce serait une *règle détestable* que de reproduire en face de chaque article un crédit qu'on dépasse ou qu'on n'atteint pas.

Le Parlement qui sait la différence entre ces diverses catégories de dépenses s'attache dans des discussions parfois fort longues à déterminer la portée de chacune d'elles ; mais une fois le budget voté, son rôle est terminé.

L'Administration entend s'arranger « en famille » sans que le Parlement ait le droit de contrôler ses opérations, couvertes par le décret de 1862.

Il semble bien, en effet, résulter de l'examen du chapitre des traitements des personnels du service de santé que l'Administration s'arrange « en famille » une fois le budget voté. Si l'on compare par exemple les budgets des exercices 1904 à 1906 et les lois de règlement de ces mêmes exercices, on fait les constatations suivantes :

1° Les crédits des divers articles ont été entièrement consommés ;

2° Les crédits portés en regard du personnel administratif correspondaient à l'effectif budgétaire, alors que l'effectif réel était inférieur à cet effectif budgétaire de 15 unités environ ;

3° Les crédits qui devaient tomber en annulation à la fin de l'exercice (près de 30.000 fr.) ont été entièrement employés, sans autorisation budgétaire, à solder des dépenses du personnel médical.

Et c'est en 1910 seulement que les crédits du personnel administratif ont été fixés en tenant compte de l'incomplet dans les effectifs.

Ni le contrôleur des dépenses engagées du ministère de la guerre, ni la Direction du contrôle ne paraissent avoir relevé ces incorrections ; le Parlement, de son côté, a voté la loi de règlement sans aucune observation.

Il est à présumer que les diverses administrations opèrent ainsi dans l'intérieur des chapitres, ce qui rend illusoires les longues discussions du Parlement sur chaque article au moment de l'examen et du vote du budget.

b) *Les pièces justificatives.*

La mesure qui a paru la plus efficace et la plus pratique a été d'abord la tenue d'écritures relatant les dépenses faites et l'examen et le contrôle rigoureux de ces écritures.

Lorsque les trésoriers-payeurs généraux seuls compétaient et remplissaient à l'égard des administrateurs le rôle de caissiers, les ministres n'avaient à produire que les pièces justificatives de chaque opération de dépense.

Les Chambres qui jugeaient les comptes des tréso-

riers avaient tendance à fixer la nature et le nombre des pièces justificatives, mais le Conseil du Roi mettait un frein à leurs empiétements.

Sous la Révolution, lorsque les ministres furent appelés à remplir leur rôle d'ordonnateurs et par conséquent à examiner les titres des créanciers, les trésoriers-payeurs tentèrent d'exercer une sorte d'accaparement sur les pièces justificatives, il y eut lutte entre les ordonnateurs et les comptables.

La loi de 1807 (art. 18) reproduisant les dispositions du décret du 24 messidor an XII enjoint à la Cour des comptes d'accepter les paiements faits par les payeurs sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites et accompagnées des acquits des parties prenantes et des pièces que *l'ordonnateur* aura prescrit d'y joindre.

Nous sommes alors sous l'Empire où l'omnipotence du pouvoir exécutif a été substituée à celle du pouvoir législatif. Le Gouvernement assure la gestion de tous les services publics et il entend ne subir dans cette gestion aucun contrôle.

Sous ce régime, les ordonnateurs ont le pouvoir d'indiquer arbitrairement les documents qui doivent être fournis à l'effet d'établir le bon emploi des crédits, car il est admis qu'ils ne peuvent faire aucune disposition de fonds sans un crédit législatif et une décision du chef du pouvoir exécutif.

Lorsque cette double formalité est remplie, la Cour des comptes doit s'en contenter ; il lui serait impossible

d'approfondir et de juger les causes et les motifs des autorisations.

Avec la Restauration, gouvernement parlementaire, la Chambre des comptes n'apparaît plus comme devant être l'auxiliaire du Gouvernement ; elle a toujours pour mission de vérifier les comptabilités au nom du ministre des finances, mais elle doit aussi signaler aux représentants de la nation les fautes commises par les administrateurs.

Les ordonnateurs se conformeront à des règlements et à des nomenclatures. Ces dernières seront arrêtées par les ministères de concert avec le ministre des finances (1).

Les nomenclatures utiles aux ordonnateurs, aux comptables et à la Cour n'affranchissent aucune autorité du devoir à remplir dans le cas où ces nomenclatures sont muettes ou seulement incomplètes ; les justifications doivent prouver le service fait (2).

L'article 358 du décret de 1862 prévoit que s'il s'agit de services non prévus dans les nomenclatures ou de cas spéciaux pour lesquels les règlements ou instructions ont dû laisser aux comptables sous leur responsabilité le soin d'exiger les pièces nécessaires, les justifications produites à l'appui des ordonnances ou mandats doivent toujours constater la régularité de la dette.

(1) Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 10 ; décret du 31 mai 1862, art. 8 et 88 ; règlement du 3 avril 1869, art. 137.

(2) Décret du 31 mai 1862, art. 87.

Les partisans de ce texte font remarquer qu'il y a une corrélation étroite entre la comptabilité publique et les formes du Gouvernement ; quand le législatif l'emporte, les comptables et la Cour des comptes le secondent dans son œuvre de vérification des dépenses.

Les adversaires estiment que la règle contenue dans l'article 88 n'est pas édictée pour le comptable, elle est une indication pour les ordonnateurs.

M. Camille Lyon critique l'article 358, lequel viole une loi (loi de 1807, art. 18) (1).

Le comptable, en effet, n'a pas qualité pour rechercher si les certifications qui lui sont fournies correspondent à la réalité des faits : l'investir du pouvoir de contrôler l'exactitude au fond des pièces qui lui sont remises serait lui concéder une supériorité sur l'ordonnateur ; ce serait aussi exposer l'acquittement des dépenses à de longs ajournements et surtout charger le comptable d'un rôle pour lequel il n'a aucune compétence.

Le payeur ne peut discuter les pièces au fond ; son rôle se borne à vérifier tout à la fois leur existence et leur régularité extrinsèque, c'est-à-dire apparente.

Lorsqu'il a rempli ces obligations, il doit se voir allouer la dépense ordonnancée ou mandatée sur la production de pièces irrégulières au fond et même sur

(1) Camille Lyon, *Cours professé aux élèves de l'intendance, Matières budgétaires.*

la production de pièces fausses, du moment que ces pièces offrent, quoique fausses, toutes les apparences de la régularité.

Cette opinion soutenue par le procureur général dans l'affaire Nicolle (*Lebon*, 1906, p. 1001) n'a pas été admise par la Cour. Toute dépense ordonnancée ou mandatée sur la production de pièces fausses doit être rejetée *de plano* comme ne correspondant pas à une dette réelle du Trésor ou n'entraînant pas sa libération vis-à-vis du véritable créancier, alors même que le comptable aurait effectué le paiement en vertu d'un mandat appuyé de toutes les pièces réglementaires et qu'il aurait pris toutes les mesures prescrites pour s'assurer de l'identité de la partie prenante.

La Cour juge les comptes, non les comptables.

Ces derniers, dans ce cas, doivent établir une demande en décharge pour cas de force majeure ou exercer une action récursoire contre l'ordonnateur.

Cette jurisprudence de la Cour ne peut s'expliquer que par l'impossibilité où elle se trouve d'atteindre l'ordonnateur.

Dans les services de la guerre, le règlement du 3 avril 1869 fait appliquer les dispositions du décret de 1862. Il reconnaît en outre au comptable, pour les justifications prévues, le droit de faire délivrer par les ordonnateurs, dans tous les cas où les énonciations contenues dans les pièces produites ne paraîtraient pas suffisam-

ment précises, des certificats administratifs qui complètent ces énonciations (1).

La Cour paraît aujourd'hui avoir abandonné ses anciennes prétentions quant aux pièces hors nomenclatures (Arrêt du 10 novembre 1910 : Teissière, receveur de la commune de Gallian (Var), avait payé une somme de 40 francs à un sieur Honoré à titre de subvention et imputé la dépense sur le crédit des fêtes publiques sans avoir fait autoriser cette imputation par une délibération du conseil municipal. La délibération du conseil municipal n'est pas prévue à la nomenclature de l'article 1582 de l'instruction du 20 juin 1859 ; la Cour ne l'exige pas).

En ce qui concerne les pièces dont la production est prescrite par la nomenclature, le comptable doit, sous sa responsabilité, exiger qu'elles renferment les indications requises et demander au besoin des certificats administratifs complémentaires.

Dans ce domaine restreint, de nombreuses irrégularités sont relevées par la Cour dans son rapport annuel et il est certain qu'un plus grand nombre échappent à son examen. « La Cour ne peut connaître les actes des ordonnateurs que par l'examen des dossiers des comptables, or ces dossiers sont parfois incomplets. Les pièces exigées sont rédigées de façon tellement succincte que la Cour est dans l'impossibilité d'apprécier

(1) Instruction du 30 juillet 1903 pour l'application des règlements du 3 avril 1869, art. 137 bis, § 9, vol. 24.

la régularité de la dépense ; on ne met pas les documents accessoires qui sont indispensables pour interpréter la pièce comptable. Exemple : dépense du personnel, arrêt non motivé, ordonnance de paiement qui donne tout juste le nom du bénéficiaire ; un mandat acquitté de la partie prenante et c'est tout (1). »

Lorsque les pièces justificatives remplissent toutes les conditions exigées par les nomenclatures, les comptables et la Cour des comptes peuvent certifier que les énonciations de dépenses qui figurent sur les pièces correspondent à des dépenses permises par l'autorité budgétaire, mais ils ignorent si les fournitures ou les travaux énoncés dans les justifications sont bien les fournitures ou les travaux réellement effectués.

Un administrateur achète un objet non prévu dans la nomenclature d'un chapitre, mais qu'il estime nécessaire au service ; il sait que la dépense sera rejetée par le comptable ou la Cour des comptes ; la nomenclature du chapitre prévoit des travaux de réparation et d'entretien : la pièce justificative mentionnera des travaux d'entretien pour une somme égale à la valeur de l'objet acheté. La dépense est régulière en apparence, le comptable et la Cour l'acceptent, n'ayant aucun moyen de découvrir la fraude.

Les pièces justificatives sont la base de la comptabilité publique, mais il serait dangereux de leur reconnaître

(1) *Revue de science et de législation financière*, 1913, p. 248, article de M. Laferrière.

des qualités qu'elles ne peuvent posséder. Elles n'ont de valeur qu'autant qu'elles sont la représentation exacte des faits de gestion ; le contrôle des pièces justificatives exercé par les comptables et la Cour ne peut être efficace que si au préalable une autorité compétente peut affirmer que les services, les fournitures ou les travaux mentionnés sur les pièces sont bien les services, les fournitures ou les travaux réellement faits ou exécutés.

c) Mission de contrôle confiée au ministre des finances.

Lorsqu'un crédit a été mis à la disposition d'un ordonnateur, ce dernier est autorisé à faire sortir des caisses du Trésor une somme égale au montant du crédit accordé.

Ce pouvoir donné au ministre ne peut s'exercer que dans des conditions déterminées. Il importe que les fonds existent dans les caisses. Au moment où l'autorité budgétaire fixe à 4 ou 5 milliards le montant du crédit d'un exercice, les recettes destinées à faire face à ce crédit n'existent pas dans les caisses : elles y viendront au fur et à mesure de la rentrée des impôts.

L'ordonnateur ne pourra utilement donner l'ordre de payer que si le Trésor peut acquitter les dépenses ; car le crédit de l'Etat se trouverait atteint si les créanciers se voyaient refuser le paiement des ordonnances ou des mandats faute de fonds.

Le ministre des finances connaît le montant des recettes et a qualité pour répartir les fonds entre les cais-

ses du Trésor ; il connaît le montant des sommes à ordonnancer par le décret de distribution mensuelle des fonds (1). Il peut ainsi déterminer la limite des ordonnancements d'après celle des disponibilités.

Cette procédure est suivie depuis 1882 : « Toute ordonnance, pour être admise par le ministre des finances, doit porter sur un crédit régulièrement ouvert et se renfermer dans les limites des distributions mensuelles de fonds (2). »

C'est une obligation pour le ministre des finances de pourvoir à ce que toute ordonnance et tout mandat de paiement qui n'excèdent pas la limite de crédit sur lequel ils doivent être imputés soient acquittés dans les délais et dans les lieux déterminés par l'ordonnateur (3).

Chaque fois qu'une ordonnance de paiement ou de délégation signée par un ministre est envoyée au ministre des finances, celui-ci doit s'assurer qu'elle est imputée sur un crédit régulièrement ouvert et qu'elle est renfermée dans les limites de la distribution mensuelle des fonds.

A cet effet, la direction du mouvement général des fonds tient pour chaque ministre un carnet sur lequel sont inscrits par chapitre du budget les crédits ouverts et les ordonnances émises. Si les crédits sont épuisés, le

(1) Voir *Suprà*, p. 18.

(2) Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 8 ; disposition reproduite dans le décret du 31 mai 1862, art. 83.

(3) Décret du 31 mai 1862, art. 90.

ministre des finances refuse le visa indispensable au paiement.

Cette vérification des ordonnances des ministres fait partie intégrante du travail qui incombe au ministre des finances détenteur des recettes budgétaires.

Le ministre des finances doit s'opposer à l'émission d'ordonnance sans crédit ou au delà des crédits. Son refus de visa ferme à l'ordonnateur les caisses du Trésor : le paiement ne peut être effectué.

C'est un résultat très appréciable : l'ordonnateur est tenu de demander des crédits supplémentaires conformément aux règles budgétaires. Il ne faut pas demander davantage au contrôle de l'ordonnancement : s'il oppose une barrière infranchissable, mais temporaire à l'exécution financière du dépassement de crédit, il est sans influence sur le dépassement de crédit. Le ministre a pu créer la dette ; l'Etat est engagé. Le paiement seul est différé.

d) Contrôle de l'engagement des dépenses.

L'Etat étant tenu de payer la dette une fois née, même irrégulièrement, le seul contrôle qui paraisse réellement efficace est celui qui, placé au seuil de l'engagement de la dépense, peut arrêter à leur source les infractions budgétaires.

Les infractions redoutées sont spécialement les engagements de dépenses sans crédit ou au delà des crédits. Le désir d'y mettre un terme existe depuis longtemps.

On a cru obtenir les résultats espérés en faisant appel au ministre des finances.

L'article 39 du décret de 1862, reproduisant le décret du 1^{er} septembre 1861, exige que, pour les mesures ajoutant aux dépenses budgétaires, le décret soumis à la signature de l'Empereur soit accompagné de l'avis du sous-secrétaire d'Etat des finances.

L'arrêté du 1^{er} avril 1871, prescrit de n'engager une dépense qu'autant que le ministre des finances, préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir.

Ces dispositions restèrent sans effet faute d'organisation, et ce n'est que depuis 1890 que le contrôle de l'engagement des dépenses fonctionne régulièrement en France.

La loi du 26 décembre 1890, suivie du décret d'organisation du 14 mars 1893, pose les règles suivantes :

Dans chaque ministère, un agent désigné par le ministre et placé sous son autorité directe est chargé de contrôler l'emploi des crédits. Il examine, au point de vue financier, les dépenses éventuelles. Son refus de visa n'a que la valeur d'un avis pour le ministre. Les dépenses dont l'engagement est autorisé sont inscrites sur un carnet en face des crédits (carnet des dépenses engagées). Les dépenses permanentes sont portées sur le carnet comme étant engagées dès le début de l'exercice ; le visa n'existe donc pas pour elles ; le contrôleur n'a également aucune action sur l'engagement de

dépenses des ordonnateurs secondaires, il prend note seulement des ordonnances de délégation. La comparaison entre les crédits et les dépenses permanentes et éventuelles peut être faite à toute époque et permet au ministre d'être au courant de l'état d'épuisement des crédits.

Chaque ministre est tenu en outre d'adresser au ministre des finances, le 25 de chaque mois, un état de la situation des dépenses engagées au dernier jour du mois précédent (art. 18).

La tâche du contrôleur consiste à seconder le ministre et à le tenir au courant de l'état des crédits et des dépenses ; le ministre prononce ensuite en toute liberté.

En résumé, le contrôleur est un aide du ministre grâce auquel ce dernier se contrôle lui-même.

Quant au ministre des finances, il est prévenu, après coup, des opérations engagées ; toutefois la production mensuelle de l'état des dépenses engagées marque un progrès sur la situation antérieure ; le décret mensuel de distribution de fonds ne fait connaître que les besoins présumés du mois suivant, tandis que l'état indique les dépenses engagées le mois précédent ; si parmi ces dépenses l'une est engagée irrégulièrement, le ministre des finances peut prévenir son collègue que cette dépense ne pourra trouver place dans le décret de distribution mensuelle.

L'organisation de 1890 ne donna pas les résultats escomptés ; les dépassements de crédits continuèrent.

Dans le rapport sur les crédits additionnels des exercices 1893 et 1894, M. Georges Cochery, en 1895, constate que ces crédits se rapportent pour plus de 13 millions à des dépenses déjà payées ; « de pareils procédés ne pourraient se perpétuer ; il faut qu'ils cessent ; il est inadmissible que l'on continue à placer les commissions du budget et les Chambres en face de faits accomplis » (1).

La loi de finances du 28 décembre 1902 (art. 52) croit renforcer le contrôle en prescrivant de distribuer aux Chambres, en même temps que le projet de loi de finances, l'état de la situation des dépenses engagées au 31 décembre de la dernière année expirée. Cette disposition paraît constituer une excellente mesure pratique, moins pour le contrôle des dépenses engagées que pour celui des crédits portés au projet du budget. Le Parlement, en l'absence du compte définitif de l'exercice expiré, peut en effet comparer les crédits demandés aux dépenses engagées pendant cet exercice.

On cherche ensuite à placer le contrôleur sous l'autorité du ministre des finances. La loi de finances du 31 mars 1903 prévoit dans ce but la nomination du contrôleur par décret sur la proposition du ministre du département intéressé, mais avec l'agrément du ministre des finances. Ce dernier s'efforce d'affirmer son autorité et d'obtenir la désignation, comme contrôleurs,

(1) Cité par Max Boucard, dans la *Revue de science et de législation financière*, 1904, p. 86 à 105.

des fonctionnaires de son ministère. Le projet du budget de 1904 prévoyait l'inscription à l'un des chapitres du ministère des finances de crédits pour les traitements des contrôleurs aux trois ministères de l'agriculture, du commerce et des affaires étrangères. Le crédit fut voté par le Sénat (*J. off.* du 30 décembre 1903), mais repoussé par la Chambre.

M. Georges Gérard soulève à nouveau la question en 1905 (*J. off.*, séance du 27 février 1905, p. 573). Le ministre des finances le prie de ne pas insister à cause, dit-il, des difficultés qu'il a éprouvées à se mettre d'accord avec chacun des ministres pour créer un contrôleur qui ne fût pas un subalterne. « Aujourd'hui, le service commence à fonctionner et je demande à la Chambre la permission de laisser l'expérience se poursuivre. Si ce caractère de contrôleur venait à s'altérer, nous demanderions alors de le transporter au ministère des finances. »

Le 4 juillet 1906, le Président de la République, sur la proposition du président du Conseil et du ministre des finances, signe un décret par lequel des inspecteurs des finances désignés par le ministre des finances seront détachés dans les différents ministères pour l'examen de toutes les questions d'ordre financier relatives à l'exécution des services et à la recherche des réductions de dépenses compatibles avec leur fonctionnement régulier.

Les partisans du contrôle des Chambres par la nomi-

nation de commissions financières reprennent les propositions faites dans ce sens par MM. Brisson en 1882 et Bozérian en 1896.

La commission de la Chambre des députés, chargée en 1905 d'examiner les comptes des exercices 1899 à 1901, propose de confier aux commissions des comptes le contrôle permanent des opérations au fur et à mesure de leur accomplissement au cours de l'exercice.

A l'objection déjà faite aux propositions antérieures que les commissions entraveront l'action des ministres et sortiront de leur compétence, il est répondu que les rapporteurs spéciaux de chaque ministère pourront, sans avis à donner ou veto à imposer, relever simplement la marche des opérations et demander les explications et éclaircissements qui leur paraîtront nécessaires.

En 1907, M. Adrien Veber (séance de la Chambre du 18 mars) dépose un projet de résolution tendant à la nomination d'autant de commissions permanentes de contrôle qu'il y a de ministères et de sous-secrétariats d'Etat : « Renseignées désormais par elles-mêmes et n'ayant plus à s'en rapporter aux seules études officielles des fonctionnaires, ces commissions auraient toute la compétence voulue pour préparer des économies et proposer les améliorations administratives nécessaires. »

La loi de finances du 26 décembre 1908, dans l'espoir d'arrêter l'augmentation des dépenses en cours

d'exercice, stipule, dans son article 39, qu'à la fin de chaque trimestre les contrôleurs des dépenses engagées adressent au ministère des finances et au ministère intéressé, en même temps que la situation des crédits des chapitres pour le dernier mois, un tableau des suppléments de crédits que l'état des engagements de dépenses peut rendre nécessaires au cours de l'exercice. Les demandes de crédits supplémentaires seront accompagnées de l'avis du contrôleur. »

L'idée des commissions de contrôle, émanation du Parlement, n'est pas abandonnée. Dans un rapport au nom de la commission du règlement des exercices 1902 à 1906, M. Massabuau, en 1910, estime que la commission chargée de la préparation des lois de règlements est, par le fait même de son institution, une véritable commission d'enquête ; méconnaître ce caractère serait lui retirer son droit de contrôle qui n'est contesté par personne. « Ce principe est incontestable, mais on ne saurait assez le rappeler à certaines administrations auxquelles la négligence des Parlements à exercer leur contrôle a fini par laisser croire qu'elles étaient seules dispensatrices à leur gré des deniers publics. » Il propose, pour porter remède à l'insuffisance du contrôle législatif, d'organiser le contrôle permanent et immédiat du Parlement dans le but de vérifier l'utilité et l'opportunité des dépenses. « Il suffirait, pour atteindre ce résultat, d'instituer la commission des comptes définitifs en commission permanente à laquelle les ministres

communiqueraient leurs ordonnances. Ce ne serait pas empiéter sur l'exécutif, puisqu'il n'y aurait là que l'examen d'une ordonnance, c'est-à-dire la critique d'un fait accompli. » La proposition fut repoussée par le Gouvernement.

L'organisation du contrôle de l'engagement des dépenses dans la voie ouverte en 1890 atteint son apogée en 1911. La loi de finances du 13 juillet 1911 précise et élargit les attributions des contrôleurs des dépenses engagées. En vue d'éviter le retour des irrégularités graves relevées dans les comptes du ministère des affaires étrangères (affaire Hamon), la loi pose le principe de l'incompatibilité absolue entre les fonctions d'ordonnateur et celles de contrôleur des dépenses engagées (art. 147, § 1). Le contrôleur doit examiner la légalité de l'acte d'engagement au point de vue financier, sa conformité au budget tel qu'il a été voté par les Chambres, les conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les budgets d'autres départements ministériels (art. 147, § 2). Pour faciliter cet examen, le contrôleur reçoit communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses et de l'emploi des crédits, y compris les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement (art. 148, § 2). Le contrôleur ne peut critiquer *l'opportunité, l'utilité* de la proposition d'engagement de dépense soumise à son visa. En cas de désaccord avec le département ministériel auquel il est attaché, le contrôleur en réfère au

ministère des finances (art. 147, § 3). Le refus de visa du contrôleur n'est pas un obstacle infranchissable à l'engagement de la dépense ; mais le ministre, lorsqu'il passera outre, devra soumettre l'ordonnance de paiement au contrôleur, lequel pourra l'arrêter en refusant son visa. En fin d'année le contrôleur expose, dans un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, les résultats de ses opérations et les propositions qu'il a à présenter. Ce rapport, accompagné de notes indiquant les suites données aux observations et propositions, est communiqué par le ministre intéressé au ministre des finances.

Le Parlement, dans son désir de parfaire son œuvre, a voulu dans la loi du 13 juillet 1911 organiser le contrôle de l'utilité des dépenses. Le Gouvernement ayant repoussé la proposition Massabuau (1) confiant ce contrôle à la commission des comptes, ce furent des corps de contrôle qui dans chaque ministère en furent chargés. Leur compétence s'étend sur toutes les opérations administratives tant de l'administration centrale que des services extérieurs ; ils signalent les abus, les fautes, recherchent les économies à réaliser et proposent les améliorations à apporter dans l'organisation administrative des services (art. 150 et 151).

Il ne restait plus qu'à coordonner les efforts des divers organes de contrôle en vue d'obtenir la meilleure

(1) Voir p. 41.

utilisation possible des renseignements fournis par eux au Gouvernement et aux Chambres.

Ce fut le but de divers décrets créant en 1911 et en 1912 trois catégories de commissions : commission permanente des référés ; commission trimestrielle des contrôleurs des dépenses engagées ; commission permanente des corps de contrôle.

La première de ces commissions intéresse le contrôle de la Cour des comptes, mais nous la mentionnerons ici parce qu'elle a pour but, comme les deux autres, de centraliser les services de contrôle entre les mains du ministre des finances.

Les référés et le rapport public de la Cour signalent aux ordonnateurs, d'une part, au Parlement, d'autre part, les manquements aux règles budgétaires relevés au cours de l'examen des comptes des ordonnateurs.

Les référés sont communiqués aux administrations intéressées, lesquelles doivent faire connaître la suite donnée aux observations faites ; or, les administrations ne tiennent aucun compte des référés lesquels sont même ignorés de l'ordonnateur responsable, le ministre. « On a parlé d'injonctions de la Cour ; je dois déclarer que je les ai toujours ignorées » (Sénat, 14 juin 1911. Paroles de M. Pichon, ministre des affaires étrangères au sujet de l'affaire Hamon).

Les Chambres, de leur côté, prêtent peu d'attention au rapport public.

Pour mettre fin à un état de choses aussi regrettable,

le décret du 13 mai 1911 (complété par le décret du 31 août suivant) institue au ministère des finances la commission permanente des référés, chargée de suivre les référés adressés aux divers ministres et les observations contenues dans le rapport public.

Cette commission se compose : du directeur-adjoint de la comptabilité publique, de trois inspecteurs des finances et de trois chefs de bureau choisis dans les principaux services de l'administration centrale des finances ; un sous-chef de bureau de la direction générale de la comptabilité publique remplit les fonctions de secrétaire.

Tous les référés sont adressés au ministre des finances sous le timbre de la commission des référés, en même temps qu'aux ministres intéressés ; ces derniers y répondent dans un délai de quatre mois. Les réponses sont adressées à la Cour par l'intermédiaire du ministre des finances, lequel y joint, s'il y a lieu, ses observations.

La commission des référés se réunit au moins une fois par mois. Dans chaque séance, elle entend lecture des rapports sommaires et en discute les conclusions. Elle examine également les observations insérées dans le rapport public, annuellement présenté par la Cour des comptes au Président de la République, ainsi que les réponses faites à ces observations par les différents ministères. La commission s'assure de la suite donnée aux observations contenues dans le rapport public et aux engagements pris par les ministres.

Les réponses des ministres aux observations de la Cour doivent être adressées au ministre des finances le 8 octobre au plus tard.

Avant l'ouverture de la session ordinaire des Chambres, chacun des ministres intéressés adresse au ministre des finances, en double expédition, un exposé détaillé des mesures prises pour donner satisfaction aux observations de la Cour.

Un autre décret, daté du 31 août 1911, crée la commission trimestrielle des contrôleurs des dépenses engagées.

Le ministre des finances fait ressortir que l'obligation imposée aux contrôleurs par la loi du 13 juillet 1911 de porter leur examen sur les conséquences que les mesures proposées dans un ministère peuvent entraîner pour le budget d'autres départements ministériels, exige des communications fréquentes entre eux.

En se plaçant à un point de vue plus général, on peut estimer qu'il est indispensable d'établir entre ces fonctionnaires une communauté de vues et de méthode.

Des réunions périodiques, sous la présidence du directeur général de la Comptabilité publique, leur permettront d'unifier leur jurisprudence et d'obtenir l'assurance que le contrôle exercé par eux sous leur responsabilité reste en complet accord avec celui de l'administration des finances qui a la mission supérieure de veiller à l'application des principes et des règles budgétaires.

Les contrôleurs se réunissent trimestriellement au ministère des finances. La commission examine les affaires dont les contrôleurs ont eu à connaître individuellement et sur la solution desquelles ils ont été en désaccord avec les départements ministériels. Elle étudie les questions se rattachant au contrôle des dépenses engagées dont elle est saisie par ses membres, et d'une manière générale toutes celles sur lesquelles le ministre des finances provoque son avis.

Il restait à utiliser les travaux des corps de contrôle.

Malgré les articles 150 et 151 de la loi du 13 juillet 1911, les ministères n'organisèrent pas de corps de contrôle ; mais cinq d'entre eux en possédaient déjà (guerre, marine, colonies, finances, intérieur).

Le décret du 6 octobre 1912 a eu pour but d'utiliser les renseignements contenus dans les rapports d'ensemble relatifs au budget de l'exercice écoulé, et qu'aux termes de l'article 151 les corps de contrôle doivent communiquer au ministre des finances. Il crée à cet effet une commission permanente composée des chefs des corps de contrôle et de membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes.

L'utilité de cette commission est exposée comme suit par le ministre des finances dans le rapport :

« En raison de leur étendue et de la multiplicité des observations qu'ils contiennent, les rapports des corps de contrôle ne m'ont paru pouvoir être examinés utilement que par une commission réunissant des compé-

tences diverses. Les chefs des cinq corps de contrôle y ont leur place marquée ; en même temps qu'ils représentent leur département ministériel, ils trouveront dans une collaboration commune l'occasion de comparer leurs méthodes, et ces rapprochements ne sauraient manquer d'être profitables à l'exercice de leurs missions respectives.

« Il n'est pas moins intéressant, au moment où le Parlement vient de leur confier la tâche de suivre l'exécution du budget, d'établir un contact direct entre les corps de contrôle et l'administration des finances qui est plus spécialement chargée de surveiller l'emploi des deniers publics. »

CHAPITRE III

IMPUISSANCE DES CONTRÔLES ACTUELS

SECTION I. — La réforme de 1911 manque son but.

La loi de 1911 et les décrets rendus pour en obtenir un rendement efficace dénotent de la part du Parlement du désir sincère de mettre fin aux incorrections budgétaires considérées comme la plaie de nos finances. Le but tant désiré n'a cependant pas été atteint. Le contrôle de l'exécution ne paraît avoir exercé aucune influence ni sur l'accroissement continu des dépenses publiques, ni sur les irrégularités budgétaires.

« Certes, la vérité nous oblige à reconnaître que depuis plusieurs années, les dépenses budgétaires suivent une progression singulièrement rapide. En 1905, l'augmentation d'une année sur l'autre est de 58 millions ; elle atteint 86 millions en 1906 ; 124 en 1907 ; 76 en 1908 ; 95 en 1909.

« A partir de cette date, la poussée des dépenses s'accroît encore ; le budget de 1910 accuse un accroissement de 180 millions. L'accroissement du budget de 1911, sans faire état des crédits extraordinaires incorporés, mais en tenant compte de ce que le budget de

1910 était exceptionnellement grevé de 22 millions de dépenses extraordinaires à cause des inondations, était de 178 millions, il s'élève à 167 millions en 1912 ; avec le projet qui vous est soumis (1913), il atteint d'un nouveau bond 185 millions. Si bien qu'en trois ans nos budgets ont grossi de 530 millions (1). »

Les prévisions pour 1914 font apparaître un nouveau bond de plus de 200 millions. Les crédits supplémentaires continuent comme par le passé. Les irrégularités budgétaires sont parfois nombreuses et l'influence de la Cour des comptes, secondée par la commission des référés, ne peut y mettre un terme.

Dans la séance du 18 novembre 1915 (2), M. E. Brousse, à la Chambre des députés, analyse le rapport annuel au Président de la République fait par la Cour des comptes sur les comptes de l'exercice 1912 : « Après avoir constaté l'abus des crédits complémentaires, la Cour proteste ensuite contre l'accroissement irrégulier des crédits du personnel des administrations centrales. Elle en fait une copieuse énumération qui vise à peu près tous les ministères. Elle signale l'abus des gratifications et des secours accordés en fin d'année par les administrations dans l'unique but d'épuiser les crédits disponibles. Au ministère de la justice, c'est le paiement intégral du traitement à un magistrat mis en congé d'of-

(1) Discours de M. Klotz, ministre des finances. Chambre, séance du 17 février 1913, p. 445.

(2) *J. off.* du 19 novembre 1915, p. 1784.

fice. Aux affaires étrangères, ce sont des frais d'achat et de pose de tapis à l'hôtel du quai d'Orsay, pris sur les frais de voyage du Président de la République au Danemark. Ce sont des travaux inconsidérément engagés qui coûtent fort cher au budget et sont ensuite reconnus inutiles. Au ministère de l'intérieur, on alloue indûment à des préfets et à des fonctionnaires des allocations et des indemnités. Au ministère de la guerre, comme au ministère de la marine, ce sont des intérêts moratoires très élevés que l'Etat est obligé de payer par suite de la lenteur administrative, de négligences coupables et de fautes commises par certains fonctionnaires de ces ministères. Je ne parle pas des cessions fictives de matières entre les services et des interversions ou des virements de fonds d'un chapitre à l'autre ; c'est la monnaie courante dans les ministères. Aux beaux-arts, au commerce, ce sont des augmentations irrégulières des traitements des fonctionnaires. Aux travaux publics, le 29 décembre, le ministre accorde des gratifications importantes aux fonctionnaires de son cabinet pour « bons services » ; puis, comme il est renversé quinze jours après, le 12 janvier il donne de nouvelles gratifications aux mêmes fonctionnaires à l'occasion de son départ. »

Ce qui rend ces constatations troublantes, c'est qu'il est impossible d'aller plus loin dans la voie ouverte en 1890. Déjà la loi de 1911 a créé sinon une confusion de pouvoirs entre le législatif et l'exécutif, tout au

moins une confusion des fonctions entre le ministre des finances et les autres ministres.

Tant que le contrôle ne sortait pas du domaine purement financier, on pouvait chercher à le renforcer et en même temps à resserrer les liens qui rattachent les contrôleurs au ministre des finances, mais en décidant la création dans tous les ministères de corps de contrôle chargés de surveiller l'exécution du budget et d'examiner l'utilité des dépenses, on pénètre dans le domaine de la gestion de chaque ministère. Si des contrôleurs de l'exécution du budget sont utiles, ils ne peuvent opérer qu'au nom et sous les ordres du ministre dans le département duquel ils sont employés.

Par suite de cette erreur commise par le législateur de 1911, la question du contrôle parlementaire au lieu d'être résolue reste toujours en suspens.

D'une part, les corps de contrôle ne sont pas organisés dans les ministères qui n'en possédaient pas en 1911.

Au ministère du commerce, le ministre répondait le 20 novembre 1912 qu'une commission avait été nommée par décret du 13 novembre 1911 (*J. off.* du 22) pour rechercher les mesures propres à assurer l'application de l'article 150. Un an après sa nomination, cette commission ne s'était pas encore réunie.

D'autre part, les organes de contrôle créés depuis 1890 devaient avoir pour but de faciliter le contrôle parlementaire. Le 11 avril 1911, M. Reinach, à la Chambre, disait que les rapports de contrôle seraient

communiqués par le ministre des finances aux commissions financières.

Le ministre des finances, M. Caillaux, répondait par une adhésion sans réserve et M. Klotz, en créant la commission des référés, insistait sur la nécessité de fournir des renseignements immédiats aux commissions des comptes.

Or, à la séance de la Chambre du 20 novembre 1912, le ministre des finances fait cette déclaration :

« Les rapports établis par les trois commissions instituées par les décrets des 13 mai 1911, 31 août 1911 et 6 octobre 1912 sont des documents administratifs. Ces rapports fournissent au ministre des finances les éléments nécessaires pour apporter aux commissions financières des deux Chambres les informations les plus complètes sur l'exécution du budget. »

Pour écarter cette interprétation restrictive, des amendements à la loi de finances ont été proposés en 1913 par MM. Brousse et Reinach (1).

Au Sénat, la proposition de création d'une commission de contrôle est reprise par M. Debierre (2).

M. Paul Doumer fait remarquer que la commission demandée par M. Debierre serait une commission d'administration et non une commission de contrôle, et qu'elle ferait jouer au Parlement un rôle qui n'est pas

(1) *J. off.* du 15 mars 1913. Chambre, séance du 14 mars, p. 1059.

(2) *J. off.* du 5 juin 1913, p. 826.

le sien. L'amendement est finalement repoussé par le Sénat.

La guerre survint ; les faiblesses, les erreurs, les fautes des administrations apparaissent à tous les yeux. Le Parlement reste imbu de cette idée que le salut se trouve dans le contrôle parlementaire. Les mesures énergiques prises au cours de la Révolution tendent l'esprit de beaucoup de législateurs ; certains en proposent l'application.

A la séance de la Chambre du 1^{er} juillet 1915 (1), M. Aristide Jobert dépose une proposition ayant pour objet de reconnaître aux membres du Parlement le droit permanent d'enquête sur les services de la Nation.

« Si nous nous trouvions, dit-il, au début de la guerre, je proposerais nettement la reconstitution, comme lors de la grande époque de 1793, des commissaires de la Convention nationale aux armées. »

Le rapporteur de la commission de l'administration générale, départementale et communale, M. Delarue, fait observer que le Parlement possède le droit de contrôle, que les législateurs l'exercent en fait, mais qu'il n'est pas mis au point.

La proposition est repoussée.

Finalement on se retourne du côté des administrations, on se rend compte que là est la cause du mal, mais on ignore le remède à appliquer. Le ministre des finan-

(1) *J. off.* du 2 juillet 1915, p. 1027. — Voir *infra*, p. 150.

ces, M. Ribot, le 25 janvier 1916 (1), à l'occasion de l'examen du projet de loi portant ouverture sur l'année 1915 des crédits provisoires applicables au troisième trimestre 1915, après avoir constaté que les dépenses, évaluées à 1.340 millions par mois pendant le quatrième trimestre 1914, s'élevaient à 1.860 millions par mois pour le troisième trimestre 1915, déclare :

« Il peut sembler vain, en présence des nécessités actuelles, de parler d'économies et cependant, de l'autre côté de la Manche, le chancelier de l'Echiquier faisait appel à l'esprit d'économie pour les pouvoirs publics et aussi pour tous les particuliers. Il y a des dépenses qu'on peut réduire et j'ai le devoir de le dire à cette tribune. C'est l'esprit général qu'il faudrait modifier. Il faudrait que les intendants militaires se convainquissent qu'ils ne doivent pas trop dépenser. »

Et M. Bedouce accuse avec véhémence les bureaux administratifs. « Le 4 août 1914, nous avons cru que la guerre serait courte et le geste par lequel nous nous retirions, laissant au Gouvernement toute la responsabilité, était un geste de confiance. Les ministres restés seuls ont-ils fait à ces heures difficiles tout ce qu'ils ont pu ? Peut-être est-il permis de dire qu'ils n'ont pas toujours trouvé auprès des administrations tout ce qu'ils en attendaient et tout ce que nous en attendions. Et cela est heureux. Par là a éclaté devant le pays un mal qui

(1) *J. off.* du 26 janvier 1916, p. 963.

pouvait devenir dangereux pour la démocratie et pour le régime. Peu à peu, en effet, le Gouvernement s'était trop habitué à abandonner l'initiative dont il a la responsabilité par la délégation souveraine qu'il tient de ses électeurs. Peu à peu nous avons trop attendu, les uns et les autres, pour les réformes que le pays réclamait. Les propositions gouvernementales, malgré la bonne volonté des ministres les plus réformateurs, étaient souvent retardées par la routine administrative de leurs bureaux. Si bien que peu à peu c'était la bureaucratie anonyme et irresponsable qui devenait le véritable souverain ou qui, du moins, exerçait dans l'ombre des bureaux la véritable souveraineté. Si la bureaucratie avait eu, depuis le mois d'août jusqu'au mois de décembre, une suffisante conscience de sa responsabilité, le Parlement aurait dû trouver en décembre toutes les négligences réparées. Il a fallu toute l'impulsion et toute la rigueur des commissions parlementaires et aussi toute la bonne volonté du Gouvernement pour que, malgré les résistances administratives, on arrive à l'admirable élan que nous constatons. Il a fallu créer, il a fallu improviser. »

Nous ne pouvons adhérer entièrement aux observations de M. Bedouce et nous ne pensons pas que le Parlement et ses commissions se soient montrés supérieurs aux bureaux administratifs ; ce que nous voulons retenir de ces critiques, c'est l'état de malaise qui caractérise la gestion de nos services publics et jusqu'ici

l'impuissance certaine du législateur à le faire disparaître (1).

SECTION II. — Causes de l'impuissance du contrôle budgétaire.

C'est en vain que depuis 100 ans, par une réglementation de plus en plus serrée, la loi s'efforce d'obliger les administrations, dans leurs dépenses, à se conformer

(1) Actuellement (juillet 1916), un nouvel essai très intéressant d'organisation du contrôle parlementaire est en discussion à la Chambre.

Un désir sincère d'entente entre le Gouvernement et le Parlement paraît exister.

Si les pouvoirs publics parviennent à s'entendre pour définir, avec précision, leur rôle respectif, un contrôle parlementaire efficace pourra être organisé.

M. Aristide Briand, président du Conseil, détermine ainsi le contrôle du Parlement (a) :

« Le contrôle qui vous appartient dérive de votre droit de regard et de constatation.

« Il ne va pas au delà ; il ne permet pas une indication, il ne permet pas une instruction, encore moins un ordre. »

« Institué sur ces bases, le contrôle parlementaire sera viable, à condition que les délégués du Parlement n'empiètent pas sur les fonctions du pouvoir exécutif.

« Je dois vous déclarer que si le contrôle une fois organisé, il arrivait que sous la pression des circonstances, sous l'influence de certaines émotions tenant aux événements, certains délégués au contrôle eussent la pensée, pour mieux servir la Patrie, de sortir du domaine qui leur a été assigné pour entrer dans celui qui appartient au Gouvernement, alors immédiatement le conflit naîtrait entre eux et nous, et nous viendrions, Messieurs, devant vous pour vous en faire juges. »

(a) Voir *J. off.*, Chambre. Séance du 20 juillet 1916, p. 1601 et suiv.

aux volontés du Parlement exprimées par le vote du budget ; surveillance et contrôle locaux, surveillance hiérarchique, corps de contrôle indépendants, contrôle des dépenses engagées, Cour des comptes, commission et contrôle parlementaires, rien ne peut mettre un terme aux irrégularités budgétaires.

Le Parlement s'émeut, s'irrite, demande des contrôles nouveaux, au risque d'arriver à une confusion des pouvoirs.

Quelles sont les causes réelles de ce fâcheux état de choses ?

S'agit-il seulement d'un malaise politique résultant du manque de confiance réciproque des pouvoirs législatif et exécutif, ou bien le mal est-il plus profond et la gestion de nos services publics n'est-elle pas assurée avec ordre et économie ?

Les deux ordres de causes ci-dessus nous paraissent exister et agir simultanément.

Dans l'évolution budgétaire, nous n'avons pas dépassé le stade atteint en 1817. L'esprit d'indépendance, de liberté et d'autorité qui animait le monarque et ses représentants anime encore ceux qui lui ont succédé.

Nos administrations centrales ont conservé l'esprit de liberté et d'autorité des administrations royales, leurs devancières.

Persuadées, avec raison, qu'elles sont mieux placées que les assemblées pour connaître les besoins généraux, elles prétendent ne point obéir aux injonctions de ces

assemblées dont le pouvoir est éphémère et la responsabilité nulle.

Le mal serait sans doute médiocre si le pouvoir exécutif était animé du désir d'assurer les gestions des services avec économie ; mais la confusion faite autrefois entre les ressources privées du roi et les ressources publiques a laissé des racines vivaces. Sans doute, celui qui gère un service public ne confond pas aujourd'hui les fonds publics avec ses fonds personnels, mais il est porté à assurer le service qui lui est confié en utilisant suivant ses vues personnelles les fonds dont il peut disposer.

« L'examen des comptes de l'exercice 1907, et en particulier les révélations apportées par l'affaire Hamon ont permis de constater dans le personnel du ministère des affaires étrangères un double caractère nettement marqué : d'une part, la confiance aveugle des agents dans la souveraineté du ministre et l'autorité des bureaux ; d'autre part, leur ignorance déconcertante en matière de comptabilité publique. »

A des observations de la Cour des comptes, il a été répondu : « Le ministre reste libre d'utiliser à sa guise les crédits dans la limite de disponibilité budgétaire (1). »

Le remède à cette situation est la responsabilité per-

(1) *Revue de science et de législation financières*, 1913, p. 95. Article de M. Laferrière A/S du rapport de M. Marin sur les irrégularités budgétaires commises par le ministre des affaires étrangères.

sonnelle de celui qui gère un service public. Il ne s'agit pas en l'espèce de la responsabilité pécuniaire, laquelle ne doit jouer que dans des cas déterminés.

Or, ce qui caractérise notre administration actuelle, c'est l'irresponsabilité.

Un membre du Parlement demande-t-il des sanctions contre un agent du ministre, celui-ci répond : « Il n'y a pas de fonctionnaires responsables, c'est le ministre seul qui est responsable (1). »

La responsabilité du ministre est en effet formellement établie par la loi du 25 mars 1817 et par celle du 15 mars 1850 (art. 9). En fait, elle n'a jamais été appliquée et elle ne peut être appliquée, car telle qu'elle a été organisée par la loi, elle risque le plus souvent de porter à faux.

Lors de l'affaire Hamon, le ministre des affaires étrangères, d'après la théorie admise, était seul responsable et cependant personne n'a demandé la mise en jeu de cette responsabilité.

Le ministre (M. Pichon) déclarait au sujet d'Hamon :

« Il jouissait d'une entière confiance auprès de moi et je n'ai jamais eu l'idée d'entrer dans les détails des affaires techniques qu'il soumettait à ma signature.....

« Je n'aurais eu ni le temps ni la compétence néces-

(1) E. Brousse, président de la commission des comptes publics, séance de la Chambre du 27 mai 1913, p. 1591, cité dans la *Revue de science et de législation financières*, 1913, p. 261.

saires pour une tâche d'un ordre aussi particulier (1). »

La responsabilité ministérielle ne doit pas être confondue avec la responsabilité des subordonnés du ministre.

Il est d'autant plus nécessaire de séparer et de définir ces responsabilités que les véritables héritiers des anciens titulaires du pouvoir exécutif sont, non les ministres, mais les chefs de services des administrations centrales ou, mieux, les bureaux, gardiens de la tradition.

Au lieu d'un roi ou de quelques ministres gérant la chose publique, nous possédons de nombreux roitelets dont, au point de vue budgétaire, on pourrait dire qu'ils n'ont rien appris ni rien oublié.

Logiquement, en ce qui concerne l'administration de la guerre, l'irresponsabilité des bureaux aurait dû cesser en 1882 lors de l'application de la loi sur l'administration de l'armée.

A côté de la direction générale exercée par le ministre et les généraux commandant les corps d'armée, il doit exister une direction technique et cette direction technique, suivant l'expression de M. Margaine (2), doit être responsable.

On trouve, en effet, des directions techniques auprès du ministre et des directions techniques auprès des

(1) *Revue de science et de législation financières*, 1913, p. 116. Article de M. Laferrière.

(2) V. p. 58.

généraux commandant les corps d'armée ; mais tandis que les directeurs techniques des corps d'armée sont en principe responsables, les directeurs techniques de l'administration centrale sont irresponsables.

Le ministre délègue les crédits aux directeurs techniques des corps d'armée, il n'en délègue aucun à leurs supérieurs hiérarchiques directs, les directeurs techniques des services de l'administration centrale.

Le ministre est le seul auteur officiel des actes des chefs techniques des services, lesquels, « théoriquement, ne sont que des scribes dont le rôle se borne à préparer la décision que le ministre seul a compétence pour prendre. En fait, et personne n'en ignore, ce sont les véritables auteurs de ces actes sur lesquels le ministre se bornera presque toujours, et il ne peut faire autrement, à apposer une signature hâtive.

« De sorte qu'au point de vue des sanctions et des responsabilités, les auteurs réels de ces actes n'ont pas d'existence officielle aux yeux de la loi, de la Cour des comptes, du Parlement.

« Ils forment une masse amorphe que son anonymat rend insaisissable et invulnérable (1). »

C'est une lacune à combler d'urgence (2).

(1) *Revue de science et de législation financières*, 1913, p. 117. Article de M. Laferrière.

(2) V. 3^e partie. Organisation économique des services publics.

DEUXIÈME PARTIE

EXPOSÉ DE L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DE LA GUERRE, TANT AU POINT DE VUE DE LA GESTION QUE DU CONTRÔLE, PUIS CRITIQUE DE CETTE ORGANISATION

CHAPITRE PREMIER

ORGANES ADMINISTRATIFS CHARGÉS DE L'EXÉCUTION DU BUDGET DE LA GUERRE

Généralités.

Les auteurs de droit administratif se contentent généralement d'étudier les dispositions communes à l'ensemble des services publics ; ils ne pénètrent pas dans le détail technique du fonctionnement de ces services, « ce détail infiniment long, serait fastidieux ; d'autre part, il serait d'une très faible importance juridique, ne consistant qu'en une réglementation disciplinaire » (1).

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 1911, 7^e édition, p. 6.

Nous estimons cependant l'examen de ce détail indispensable et digne d'attirer l'attention des maîtres de l'enseignement du droit.

Il n'est pas d'ailleurs nécessaire d'envisager tous les services des administrations publiques ; il suffit de procéder à l'étude des plus importants d'entre eux, de ceux qui, dans chaque administration constituent, en fait, des services prototypes.

Conformément à ces données, notre attention se portera plus spécialement sur les quatre grands services ci-après de l'administration de la guerre : intendance, santé, artillerie, génie.

SECTION I. — Organisation générale de l'administration de la guerre.

§ 1. — Caractéristiques générales.

L'administration de l'armée est l'un des problèmes les plus difficiles et les plus complexes des sociétés et en particulier des sociétés modernes qui ont adopté et appliqué le principe de la nation armée.

L'homme sous les drapeaux doit consacrer tout son temps à ses devoirs militaires ; l'autorité pourvoit à ses besoins : alimentation, habillement, logement...

Cette même autorité doit également pourvoir aux besoins généraux de l'armée : armement, munitions, fortifications, moyens de transport, etc...

L'autorité qui commande doit-elle administrer, ou n'est-il pas préférable de confier l'administration à un organisme distinct du commandement ?

C'est une question aussi ancienne que l'armée elle-même ; les solutions successives qui lui ont été données montrent les difficultés qu'elle présente.

Nos revers de 1870 ont été en partie attribués à la dualité qui existait entre l'administration et le commandement, en partie aussi à notre imprévoyance habituelle (1).

Après 1870, le législateur résolut d'établir sur de nouvelles bases l'armée et son administration.

La loi du 27 juin 1872 sur le recrutement, loi civile et politique autant que militaire, fut suivie de la loi du 24 juillet 1873 relative à l'organisation générale de l'armée. Cette loi organise le commandement et pose les principes généraux qui devront servir de base à la loi organique sur l'administration.

Cette dernière loi ne fut votée que le 16 mars 1882 après de longs débats et de vives discussions.

Le Parlement s'est attaché à appliquer à l'adminis-

(1) Nous pouvons consulter l'histoire et depuis cinquante ans (Crimée, Italie, 1870) nous voyons à chaque crise éclater la preuve de notre imprévoyance. Jamais nous ne sommes prêts.

L'expérience des inconvénients passés n'a jamais pu nous ouvrir les yeux, ni prévenir les inconvénients de l'avenir.

(Rapport fait au nom de la commission des marchés relativement à l'enquête sur le matériel de la guerre par M. Léon Riant. *J. off.*, 9 juin 1873, annexe 1768, p. 3678 et suiv.)

tration de l'armée les principes généraux ci-après exposés par M. Margaine à la Chambre des députés (1) :

« Si des législateurs avaient à constituer de toutes pièces une administration quelconque et à déterminer les règles de son organisation, la logique et le bon sens leur indiqueraient qu'ils ne doivent pas sortir des règles suivantes :

« Une direction suprême unique.

« Dans chaque branche ou spécialité, une direction responsable, confiée à des hommes rompus aux affaires, ayant une connaissance théorique et pratique aussi complète que possible de leur service spécial et ayant parmi leurs agents d'exécution une catégorie d'agents comptables parfaitement au courant des détails de la comptabilité.

« Puis, parallèlement à cela et pour ménager et garantir l'intérêt du bailleur de fonds et des parties prenantes, un contrôle indépendant, homogène, suffisamment instruit pour bien comprendre le point où son intervention peut toucher à la partie technique du service qui échappe à son action. »

De là le principe général de l'organisation des services consistant en la séparation des fonctions en : *direction, gestion ou exécution, contrôle*.

Ces trois branches de l'administration sont placées sous les ordres du ministre auquel est confiée la direction suprême et unique et la responsabilité d'ensemble.

(1) Rapport à la Chambre des députés ; 2^e législature, session 1880, n^o 2279.

§ 2. — Direction.

La direction prévoit les besoins des troupes et donne les ordres pour qu'il soit donné satisfaction à ces besoins (art. 10). Elle ne doit pas participer aux actes de la gestion qui lui est soumise (art. 3).

Dans chaque région, la direction de l'administration militaire appartient, sous l'autorité du ministre, au général commandant le corps d'armée ; les directeurs des services sont sous ses ordres immédiats (art. 9). C'est le principe de la subordination de l'administration au commandement qui ne fut adopté qu'après de longues discussions, bien que déjà posé par la loi du 24 juillet 1873 (art. 17).

La gestion (1) est confiée, dans chaque service, à des personnels spécialisés comprenant (2) : des agents de direction, des agents de gestion.

Il semble que, d'après la loi, il existe deux sortes de directions : une direction générale assurée par le commandement ; une direction technique confiée aux chefs de service, chargés de la gestion supérieure des services.

La direction technique, pas plus que la direction générale, ne doit participer aux actes de la gestion ou exécution qui lui est soumise.

(1) Voir *Répertoire du droit administratif* de Léon Béquet, par Paul Dislère, conseiller d'Etat, t. 2, p. 137 et suiv.

(2) Art. 17 de la loi du 24 juillet 1873 relative à l'organisation générale de l'armée, art. 3 et 4 de la loi du 16 mars 1882.

Les règles de responsabilité des personnels coopérant à la marche des services (personnel de direction et personnel de gestion) sont les suivantes :

Tout agent doit exécuter les ordres de ses supérieurs lorsque les mesures prescrites entraînant des dépenses pour l'Etat sont l'application des dispositions réglementaires.

Si les mesures ordonnées sont en dehors des cas prévus par les règlements, le supérieur doit donner l'ordre par écrit ; l'inférieur peut être rendu responsable par le ministre, même pécuniairement, du montant des dépenses non prévues par les règlements, pour lesquelles l'ordre écrit susmentionné ne leur aurait pas été délivré (1).

Dans les corps d'armée, à la tête de chaque service, se trouve un directeur placé sous les ordres immédiats du général commandant le corps d'armée.

En dehors des pièces comptables, statistiques et autres, ne comportant qu'une lettre d'envoi ou un bordereau, sans discussion d'affaires, toute la correspondance entre le ministre et les directeurs est transmise par le général commandant le corps d'armée (2).

Les directeurs des services sont chargés de l'ordonnement des dépenses ; le ministre titulaire des crédits législatifs leur délègue les crédits nécessaires. Dans le service de l'intendance, les directeurs peuvent

(1) Art. 11, 16 et 17 de la loi du 16 mars 1882.

(2) Art. 9 de la loi du 16 mars 1882.

sous-déléguer leur crédit aux fonctionnaires de l'intendance sous leurs ordres (1).

Les directeurs et chefs de service exercent leur rôle de direction dans la préparation, la passation et l'exécution des marchés. Ils déterminent les époques des adjudications, les quantités qui sont demandées, fixent dans les cahiers des charges les conditions que devront remplir les denrées et objets dont l'Administration a besoin.

Ils liquident la dette de l'Etat et établissent les mandats individuels de paiement.

Ils exercent une surveillance permanente sur toutes les opérations du personnel de leur service, ils s'assurent de la régularité de toutes les dépenses qu'ils sont chargés d'ordonnancer ou d'approuver. Ils procèdent ou font procéder à cet effet aux revues d'effectif et de recensement de matériel, aux inventaires et autres moyens de vérification prévus par les règlements ou prescrits soit par le ministre, soit par le général commandant le corps d'armée (2).

§ 3. — Gestion ou exécution.

La loi du 16 mars 1882 ne précise pas les fonctions des agents chargés d'exécuter les ordres des directeurs

(1) Art. 4 de la loi du 16 mars 1882.

(2) Art. 6 de la loi du 16 mars 1882.

et des chefs de service ; elle charge de ce soin les décrets et les règlements ministériels (art. 45).

Les règles de responsabilités sont fixées comme suit par le décret du 26 décembre 1902 sur la comptabilité matières :

Les gestions sont individuelles ou collectives.

La gestion individuelle est celle qui est confiée à un comptable ; la responsabilité de ce comptable s'étend à tout ce qui concerne la quantité, la conservation, la transformation et l'emploi du matériel qu'il a en charge (1).

La gestion collective est celle qui est exercée avec la participation d'un comptable, par les officiers ou fonctionnaires que désignent les règlements d'organisation des services ; la responsabilité du comptable ne porte que sur la quantité et la conservation du matériel ; la responsabilité de la transformation et de l'emploi incombe aux chefs de services ou desétablissements et au personnel placé sous leurs ordres pour la conduite des travaux ou des ateliers.

§ 4. — Contrôle.

L'organisation d'un contrôle indépendant ne relevant que du ministre est la caractéristique principale de la loi du 16 mars 1882.

(1) Art. 20 et 27 du décret du 26 décembre 1902 (vol. 27, éd. méth.).

Le contrôle, qui reste étranger à la perpétration des actes, a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes et de constater dans tous les services l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement administratif (1).

Les contrôleurs examinent les actes de la direction comme les faits de la gestion ; ils vérifient la comptabilité des ordonnateurs aussi bien que celle des comptables.

Ils n'exercent aucune action immédiate sur la direction ou sur l'exécution du service ; ils se bornent à provoquer, sur les faits et les actes qu'ils contrôlent, des explications qui doivent leur être fournies soit de vive voix, soit par écrit s'ils en font la demande.

Ils adressent au ministre un rapport par service. Les rapports des contrôleurs sont communiqués aux directeurs de l'administration centrale, puis envoyés à la direction du contrôle, avec la notification des ordres donnés par le ministre ou des décisions rendues par lui à la suite des observations des contrôleurs. Ces derniers constatent les suites données à leurs observations précédentes par les services compétents.

Une direction du contrôle a été créée au ministère de la guerre en exécution des prescriptions de l'article 26 de la loi du 16 mars 1882.

(1) Loi du 16 mars 1882, art. 25.

Le directeur du contrôle prépare et soumet au ministre les instructions générales et particulières concernant le fonctionnement et l'exécution du contrôle (1).

Les contrôleurs ou le directeur du contrôle proposent toute mesure qu'ils jugent utile pour faire disparaître les abus ou pour simplifier et améliorer le fonctionnement administratif des services.

SECTION II. — Application des principes de la loi du 16 mars 1882 dans les principaux services de la guerre.

§ 1. — Dispositions générales.

D'après la loi du 16 mars 1882, l'administration de l'armée comprend (2) :

Le service de l'artillerie,

- du génie,
- de l'intendance,
- de santé,
- des poudres et salpêtres.

L'administration des corps de troupe est assujettie à des règles spéciales déterminées au titre IV de la loi.

L'organisation des personnels des services de l'intendance et de santé et du personnel du corps de contrôle fait l'objet de tableaux annexés à la loi.

L'organisation du personnel de l'artillerie, du génie

(1) Décret du 28 octobre 1882.

(2) Art. 2.

et des poudres et salpêtres, ainsi que la répartition des fonctions entre les agents des services divers de l'administration de l'armée font l'objet de lois, d'ordonnances, de décrets et de règlements ministériels (1).

La création du corps de contrôle et l'autonomie donnée au service de santé rendaient nécessaire l'élaboration de dispositions réglementaires concernant les services de l'intendance et de santé, les fonctions de contrôle et celles de direction du service de santé, confiées jusque-là aux fonctionnaires de l'intendance, étant dévolues par la loi de 1882, les premières à un corps de contrôleurs, les secondes aux médecins militaires ; la même nécessité ne se fit pas sentir pour les autres services qui continuèrent à être régis par les lois, décrets et instructions antérieurs à la loi du 16 mars 1882.

Le fonctionnement du service des poudres et salpêtres est soumis à des règles qui lui sont particulières.

Depuis la loi de finances du 13 juillet 1911, il est créé un budget annexe rattaché pour ordre au budget général de l'Etat et destiné à présenter, d'une part, les dépenses du service des poudres et salpêtres et, d'autre part, les remboursements effectués par les services consommateurs (2).

Un comptable spécial, justiciable de la Cour des comptes, centralise les opérations du budget.

Le service des poudres et salpêtres est soumis, dans

(1) Art. 27 et 45 de la loi du 16 mars 1882.

(2) Art. 32 de la loi des finances.

son ensemble, au contrôle du corps de contrôle de l'administration de l'armée et, en ce qui concerne l'exploitation du monopole des poudre de vente, au contrôle de l'inspection générale des finances.

Les autres services forment deux groupes distincts : dans l'un (intendance et santé) : a) la gestion est individuelle ; b) les agents de direction technique et les agents de gestion appartiennent à des corps différents ; dans l'autre (artillerie et génie) : a) la gestion est collective ; b) les agents de direction et les agents de gestion appartiennent au même corps ; c) les agents comptables sont pris dans le corps des officiers d'administration.

§ 2. — Services de l'intendance et de santé.

a) *Direction.*

Les services de l'intendance sont dirigés par le corps de l'intendance militaire. La gestion est confiée aux officiers d'administration des services de l'intendance (1).

Le service de santé est dirigé par le corps des médecins militaires.

La gestion est assurée par les officiers d'administration du service de santé et par les pharmaciens militaires (2).

(1) Art. 2 du décret du 10 février 1890 (vol. 64 du *B. off.*, édit. 1910, p. 217).

(2) Art. 16 et 17 de la loi du 16 mars 1882, modifiés par la loi du 1^{er} juillet 1889.

Jusqu'en 1882, le service de santé a été dirigé par le corps de l'intendance ; de 1882 à 1889, la direction technique appartient aux corps des médecins militaires, l'intendance est chargée de l'ordonnancement des dépenses et de la vérification des gestions des pharmaciens et des officiers d'administration.

Depuis 1889 (loi du 1^{er} juillet 1889), la direction appartient exclusivement au corps des médecins militaires.

Le passage des fonctions de direction du corps de l'intendance au corps de santé n'a pas eu pour effet de modifier les règles générales appliquées à la gestion de ce service.

Les agents de direction (1), directeurs et chefs de service (fonctionnaires de l'intendance et médecins militaires), exercent la direction et la surveillance du service ; leur action s'étend à toutes les mesures relatives à l'organisation du service, à la répartition et à l'emploi du personnel, à l'approvisionnement en matériel, denrées et objets de toute nature, à la conserva-

(1) Règlement du 3 avril 1869 sur la comptabilité des dépenses du département de la guerre, vol. 24 de l'édition méthodique du *Bulletin officiel du ministère de la guerre* ; décret du 26 décembre 1902 sur la comptabilité des matières appartenant au département de la guerre, vol. 27 ; décret du 18 novembre 1882 relatif aux adjudications et marchés passés au nom de l'Etat, vol. 25 ; décret du 25 novembre 1889 portant règlement sur le service de santé, vol. 80 ; instruction sur le service des subsistances militaires du 18 octobre 1903, vol. 91.

tion du matériel employé ou déposé dans les établissements.

Ils participent à la passation des marchés, préparent les prix-limites, font partie des commissions d'adjudication, comme membres techniques. Les directeurs locaux approuvent les résultats de l'adjudication lorsqu'il a été fixé un prix-limite ; ils peuvent déléguer leur pouvoir aux membres techniques.

Aucune opération d'entrée ou de sortie, même pour cause de transformation, de réparation ou de déclassement, ne peut être faite par un comptable sans l'ordre du ministre ou de ses délégués.

Les chefs de service exercent la surveillance permanente des établissements, procèdent à des recensements inopinés du matériel, veillent à sa bonne conservation et à son emploi, dressent des procès-verbaux de tous manquants et avaries.

Les directeurs et les chefs des services de l'intendance liquident les dépenses et procèdent ensuite à leur mandatement.

Les plaintes sur l'exécution du service sont adressées aux agents chargés de la surveillance des établissements, lesquels y font droit si elles sont fondées et rendent compte dans tous les cas au directeur de la région.

En cas d'urgence, les chefs de service prennent l'initiative des mesures que les circonstances exigent et rendent compte immédiatement.

La responsabilité pécuniaire des directeurs et chefs

de service est engagée chaque fois qu'ils effectuent un ordonnancement ou prescrivent une distribution en dehors des règlements ou des ordres écrits des généraux qui ont qualité pour délivrer.

Leur responsabilité professionnelle qui les rend passibles d'une peine disciplinaire est engagée pour toute erreur ou négligence commise par eux et ayant causé un préjudice à l'Etat.

b) *Gestion.*

Dans chaque établissement (services de l'intendance et de santé), un officier d'administration, sous la direction et la surveillance d'un agent de direction (sous-intendant ou médecin militaire), est le chef du service dont la gestion lui est confiée (1).

L'autorité exercée par l'agent de direction n'atténue en rien la responsabilité du gestionnaire en ce qui concerne la qualité, la quantité, la conservation et la sortie du matériel compris dans sa gestion (2).

Il peut être rendu responsable pécuniairement du montant des dépenses non prévues par les règlements, ordonnées sans ordre écrit par les agents de direction (3).

Indépendamment de leur responsabilité générale

(1) Art. 11, instruction du 18 décembre 1909 sur le service des subsistances militaires.

(2) Art. 7, instruction du 18 décembre 1909 sur le service des subsistances militaires.

(3) Art. 17 de la loi du 16 mars 1882.

comme chefs des services dont la gestion leur est confiée, c'est-à-dire comme administrateurs, les gestionnaires ont des responsabilités précises comme manutentiers de deniers ou régisseurs de dépenses et comme comptables de matières.

En principe, aucun paiement ne peut être effectué qu'au véritable créancier et pour l'acquittement d'un service fait (1).

Dans certains cas, cette règle présenterait de sérieux inconvénients en raison de la lenteur de la procédure de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement *préalables* au paiement.

Pour obvier à ces lenteurs et à ces inconvénients, on remet, à des agents des services publics, des sommes d'argent à titre *d'avance* (2) ; après coup, ces agents justifient par des pièces et dans les délais fixés par le règlement du 3 avril 1869 que les paiements correspondent bien à des services faits.

Pendant la durée du délai de justification, la responsabilité du gestionnaire est la même que celle des agents du Trésor, mais le mandat de l'ordonnateur ayant pour effet de faire passer des deniers publics de la caisse du payeur dans la caisse du régisseur, ces deniers publics deviennent deniers de l'ordonnateur ou « deniers ministériels » au lieu d'être « deniers du Trésor ».

(1) Décret du 31 mai 1862, art. 10.

(2) Décret du 31 mai 1862, article 94, v. *suprà*, p. 34.

c) Régisseurs de dépenses.

L'administration assure le fonctionnement des services de deux façons. Tantôt elle en confie l'exécution à des entrepreneurs : c'est le mode de l'entreprise ; tantôt elle accomplit elle-même les travaux : c'est le système de la régie directe. On dit alors que les services sont régis par économie (1).

Les régisseurs agissant au nom de la personne publique, et pour elle, se conforment aux règles de la comptabilité publique pour toutes les dépenses de quelque importance. La liquidation et l'ordonnancement n'interviennent qu'après service fait et le paiement est effectué par les comptables du Trésor.

Les avances au régisseur servent en principe à régler les menues dépenses.

Le régisseur est tenu pour ces dépenses de rapporter au comptable du Trésor la preuve du service fait ; les pièces justificatives qu'il remet au payeur doivent présenter tous les caractères d'écrits libératoires. Le comptable prend dans ses écritures les opérations du régisseur et il en répond devant la Cour des comptes comme s'il les avait accomplies lui-même.

Lorsqu'un régisseur ne justifie pas au comptable du Trésor de l'emploi des avances qui lui ont été faites, il

(1) La nomenclature des établissements de la guerre régis par économie est donnée à l'article 170 du règlement du 3 avril 1869 (vol. 24).

n'encourt, en principe, aucune responsabilité devant le juge des comptes et, de son côté, le payeur ne peut se voir refuser l'allocation de la dépense correspondant au paiement du mandat d'avance, s'il a fait diligence pour obtenir les justifications dans les délais réglementaires.

Si l'arrêt rendu sur le compte d'un comptable du Trésor rejette une dépense effectuée par le régisseur, cette décision met en cause le comptable, et ce n'est que par une action récursoire de ce dernier que le vrai coupable peut être atteint.

La responsabilité des régisseurs est cependant réelle, mais au lieu de rendre compte au ministre des finances et à la Cour des comptes, ils rendent compte à leur chef hiérarchique, le ministre ordonnateur, qui peut prendre contre eux des arrêtés de débet.

Ce droit résulte de la législation sur les arrêtés de débet qui permet de recourir à ce procédé contre les « rétentionnaires de deniers publics ».

d) *Les comptes des matières.*

Pour assurer les services publics, les administrations possèdent des ressources immobilières et des ressources mobilières.

Le domaine immobilier de l'Etat dont la gestion appartient tantôt au ministre, tantôt à l'Administration des Domaines, suivant qu'il s'agit d'immeubles affectés ou non à un service public, est stable ; une comptabi-

lité spéciale n'est pas indispensable pour en suivre les transformations. Des inventaires suffisent.

Le mobilier au contraire se déplace facilement ; une comptabilité doit être tenue relatant les faits au fur et à mesure qu'ils se produisent.

La comptabilité matières ne fut organisée en France qu'en 1833 (loi du 24 juin). Avant cette époque, les approvisionnements de la guerre donnaient lieu à des inventaires faits dans chaque magasin. La réglementation de 1833 était imparfaite : elle décidait que les comptes des matières étaient établis par le ministre et déposés sur le bureau des Chambres (1) ; il n'était pas prévu de dispositions en vue de s'assurer de l'exactitude des comptes.

La loi du 6 juin 1843 (art. 14) comble cette lacune : elle décide que les comptes matières seront soumis au contrôle de la Cour des comptes (2).

L'ordonnance du 22 août 1844, le décret du 31 mai 1862 et le règlement du 19 novembre 1871 précisèrent le mode de fonctionnement et le contrôle des comptes matières.

Malgré les progrès réalisés, cette comptabilité lais-

(1) Loi du 24 avril 1833, art. 10. Les comptes des matières appartenant à l'Etat sont chaque année imprimés et soumis au Sénat et au Corps législatif à l'appui des comptes généraux.

(2) Voir art. 14 de la loi du 6 juin 1843, et disposition de l'ordonnance du 26 août 1844 reproduits dans le décret du 31 mai 1862 (art. 861 et suivants), vol. 23 de l'édition méthodique du *Bulletin officiel de la guerre*.

sait encore beaucoup à désirer dans le département de la guerre.

Le duc d'Audiffret Pasquier, membre de la commission de la réorganisation de l'armée et des marchés, faisait la déclaration suivante :

Une sous-commission a procédé à l'enquête matérielle : établir le bilan exact de la richesse du pays en matériel de guerre. Ce travail n'existait pas, il n'avait jamais été fait en entier et, depuis Louvois, personne n'avait osé l'entreprendre.

Le général Susanne avait affirmé que nous avions 10.000 canons ; nous en avons seulement 2.050. On avait porté comme canons des tubes de bronze (1).

Actuellement, la comptabilité des matières appartenant au département de la guerre est régie par le décret du 26 décembre 1902 (2).

Les modifications apportées par ce décret à la réglementation antérieure avaient au préalable reçu l'adhésion de la commission d'études de la comptabilité matières du département de la guerre instituée le 6 décembre 1898 sous la présidence de M. Bouchard, président de Chambre à la Cour des comptes.

La distinction en :

- 1^o Matières de consommation et de transformation,
- 2^o Valeurs mobilières ou permanentes,

(1) *J. off.* du 10 juillet 1873, p. 4590.

(2) Vol. 27 de l'édition méthodique.

établie par le décret du 31 mai 1862 (1), a été abolie par le décret du 26 décembre 1902.

Le matériel du département de la guerre comprend les matières, denrées, effets et objets de consommation ou de transformation, armes, engins, machines, outils, ustensiles, animaux, mobiliers, bibliothèques, objets d'art et de science mis à la disposition de ce département ministériel et qui sont en service, approvisionnement, dépôt ou réserve, soit dans les magasins et établissements de la guerre, soit dans les corps de troupe.

Ne sont pas compris dans la comptabilité matières :

D'une part, les objets attachés au fonds à perpétuelle demeure ou susceptibles d'être considérés comme partie intégrante des bâtiments ; ces objets sont portés sur les états descriptifs des immeubles.

D'autre part, les matières et objets qui, destinés à être consommés immédiatement, ne forment pas approvisionnement.

Dans chaque magasin, chantier, usine, arsenal et autre établissement appartenant à l'Etat et géré pour son compte, il doit y avoir un agent ou préposé responsable des matières y déposées. Cet agent est tenu d'inscrire sur des livres élémentaires l'entrée, la sortie, les transformations, les détériorations, les pertes, déchets et manquants, ainsi que les excédents de toutes les matières confiées à sa garde (2).

(1) Art. 862.

(2) Décret du 31 mai 1862, art. 864 et 866.

Les dispositions générales concernant les comptables des deniers publics sont applicables aux comptables des matières (1).

Toutefois, seuls les comptables des gestions individuelles sont astreints à fournir un cautionnement (2).

Les matières qui rentrent dans un magasin sont assimilées à des recettes; celles qui en sortent, à des dépenses.

Toute opération d'entrée ou de sortie doit être appuyée de pièces justificatives établissant la charge ou la décharge du comptable.

« Les matières, denrées et objets provenant d'achat, de cession, de confection ou de transformation ne peuvent être reçues par le gestionnaire que s'ils réunissent toutes les conditions stipulées dans les cahiers de charges; devis, notices, marchés ou conventions et sont conformes aux échantillons ou modèles-types s'il en a été adopté.

« Tout comptable qui prend du matériel en charge contrairement à ces principes, engage sa responsabilité sauf le cas où il est procédé à la réception, soit par une commission régulièrement constituée, soit en vertu d'un ordre de l'autorité compétente (3). »

Le gestionnaire garantit le bon état des denrées et du

(1) Décret du 31 mai 1862, art. 865.

(2) Décret du 26 décembre 1902, art. 21, vol. 27 de l'édition méthodique du *Bulletin officiel*.

(3) Art. 28 du décret du 26 décembre 1902.

matériel ; il règle les opérations de manutention et de transformation en s'efforçant de concilier les exigences du service avec l'économie de la dépense (1).

Les pertes ou avaries ne sont admises à sa décharge qu'autant qu'elles proviennent d'événements de force majeure ou de cas fortuits et que le gestionnaire fait constater immédiatement et prouve que le fait ne peut être imputé à un défaut de soin ou de prévoyance de sa part.

Les gestions de matériel et les comptes qui en dérivent sont soumis à la période annale et comprennent tous les faits accomplis depuis le 1^{er} janvier jusqu'au 31 décembre.

Dans chaque ministère, la tenue d'une comptabilité centrale permet de résumer tous les faits relatés dans les documents transmis par les comptables et d'établir des comptes généraux des matières.

Après vérification des comptes individuels des comptables, le ministre les transmet à la Cour des comptes avec les pièces justificatives ; il y joint un résumé général par branche de service.

La Cour des comptes ne possède pas sur les comptables en matières une autorité juridictionnelle analogue à celle qu'elle exerce sur les comptables en deniers ; elle ne juge pas les comptabilités matières, elle n'a sur elles qu'un droit de vérification, un droit de contrôle.

(1) Art. 11, instruction du 18 décembre 1909.

Elle prononce une déclaration sur chaque compte individuel et l'adresse au ministre ordonnateur. Celui-ci, après avoir reçu les explications du comptable, arrête définitivement le compte.

Le comptable peut faire appel au Conseil d'Etat contre la décision du ministre.

Le droit du ministre sur les comptables en matières diffère de celui qu'il a sur les régisseurs.

Le comptable en matières est, comme le comptable du Trésor, placé dès son entrée en fonctions dans une situation litigieuse qui doit prendre fin par une décision de l'autorité.

Le ministre intervient nécessairement : autant de comptes, autant d'arrêts d'apurement. Les arrêts de débet ne sont, au contraire, pris contre les régisseurs que s'il a été relevé à leur charge des fautes ayant causé un préjudice à l'Etat.

§ 3. — Services de l'artillerie et du génie (1).

Dans chaque corps d'armée, les troupes et les services de l'artillerie et du génie sont placés sous la haute direc-

(1) Règlement du 3 avril 1869 sur la comptabilité des dépenses de la guerre, vol. 24 ; décret du 26 décembre 1902 sur la comptabilité matières, vol. 27 ; décret du 18 novembre 1882 relatif aux adjudications et marchés passés au nom de l'Etat, vol. 25 ; décret du 8 novembre 1911 portant réorganisation des commandements et des établissements de l'artillerie, vol. 64 ; instruction du 23 décembre 1911 sur le service des parcs d'artillerie, vol. 20 ; instruction du 15 mars 1897 relative aux travaux du service du génie, vol. 50.

tion d'un général commandant de l'artillerie et d'un général commandant du génie.

Ces généraux, sous l'autorité supérieure du général commandant le corps d'armée, veillent à l'observation des prescriptions réglementaires, mais ils doivent laisser une large part d'initiative aux directeurs sous leurs ordres.

Le directeur (du génie ou de l'artillerie) embrasse l'ensemble du service ; dans les corps d'armée où il n'y a pas de commandement du génie, le directeur cumule ces fonctions avec celles attribuées au général commandant le génie.

Les droits et les devoirs du directeur, au point de vue administratif, sont fixés par les articles 3, 4 et 6 de la loi d'administration du 16 mars 1882 (attributions des agents de direction) ; ils sont de même nature que ceux des fonctionnaires de l'intendance et des médecins militaires.

Jusqu'en 1911, la gestion était assurée dans le génie et l'artillerie suivant les mêmes règles générales. Le décret du 8 novembre 1911 portant réorganisation des établissements et des commandements de l'artillerie ayant supprimé les arrondissements d'artillerie, lesquels correspondaient au point de vue de la gestion aux chefferies du génie, a entraîné des différences dans le mode de gestion de ces établissements.

La gestion est assurée dans chaque chefferie avec la participation des agents comptables par le chef du

génie responsable de la préparation, de la bonne et économique exécution des travaux, de l'entretien du matériel, de sa transformation et de son emploi.

Le directeur du génie exerce une haute surveillance sur l'ensemble du service, mais il laisse au chef du génie le soin d'arrêter les détails d'exécution ; dans ses visites, il ne donne jamais l'ordre directement au personnel en sous-ordre.

Le chef du génie est secondé par les officiers en sous-ordre entre lesquels il répartit la direction de la surveillance des services ; les officiers sont responsables vis-à-vis du chef du génie de la transformation et de l'emploi du matériel qui leur est confié ; ils répondent de l'exécution des travaux, de la sincérité des dépenses et des consommations accusées par chaque ouvrage.

Dans chaque chefferie, un officier d'administration est chargé de la comptabilité matières sous la surveillance du chef du génie.

Il est responsable du matériel qu'il a en charge sous le rapport de la quantité et de la conservation. Il ne peut être déplacé, entré dans les magasins aucun matériel ou sorti en dehors de son intervention.

Il doit exécuter les prescriptions réglementaires et les ordres qu'il reçoit de ses chefs relativement à l'entretien du matériel ; il est tenu de demander les moyens d'exécution nécessaires pour en assurer la conservation ; il peut être rendu pécuniairement responsable

des pertes, déchets ou avaries résultant de l'inexécution de ces dispositions.

Il est en outre responsable des sorties de matériel faites sans autorisation, des dommages causés à l'Etat par les doubles emplois, surcharges et altérations d'écritures.

Le matériel nécessaire aux consommations et transformations est délivré par le comptable aux officiers, ingénieurs ou agents directeurs des travaux qui en donnent récépissé et qui en sont responsables jusqu'à justification d'emploi.

Il est établi une gérance permanente dirigée dans chaque chefferie sous l'autorité du chef du génie par un officier d'administration.

Le gérant a pour mission d'effectuer le paiement des dépenses qui ne sont pas acquittées par ordonnances ou mandats de paiement ; il est responsable des fonds qui lui sont confiés.

Depuis la suppression des commandements d'artillerie, l'action du parc d'artillerie de corps d'armée s'étend, en ce qui concerne le service et les besoins des troupes de campagne, *sur toute la région du corps d'armée* ; celle d'un parc d'artillerie de place s'étend sur toutes les places qui lui sont rattachées.

Chaque parc d'artillerie est placé sous les ordres d'un officier supérieur, commandant du parc, qui est le chef de l'administration de l'établissement.

Il est ordonnateur secondaire et a seul qualité pour

engager les dépenses du parc. Il a les attributions et les responsabilités définies aux articles 9 et 11 de la loi du 16 mars 1882 (agents de direction).

La gestion (v. p. 105 et 106) est assurée dans chaque parc d'artillerie avec la participation d'agents comptables, par le directeur du parc assisté d'officiers en sous-ordre.

La responsabilité du directeur du parc et des officiers chargés de le seconder, ainsi que celle de l'officier d'administration comptable du matériel et des denrées, sont les mêmes que celles mentionnées pour le chef du génie, les officiers chargés de le seconder et l'officier d'administration comptable du génie.

SECTION III. — L'administration centrale du ministère de la guerre.

Le principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle, avec agents subordonnés agissant, sans responsabilité personnelle, au nom du ministre, est la caractéristique de l'organisation de l'administration centrale du ministère de la guerre.

La diversité des questions à traiter a comme corollaire la multiplicité des directions, laquelle n'est que l'application du principe, excellent en lui-même, de la division du travail.

Ces deux caractéristiques, unité de responsabilité, multiplicité des fonctions, devaient entraîner logique-

ment l'existence d'un organe de liaison entre les services centraux, organe chargé de maintenir l'unité de doctrine et en même temps l'unité dans les ordres d'exécution donnés et l'unité dans la responsabilité.

Cet organe de liaison existe au ministère de la guerre, mais il n'est pas responsable.

Il fut institué en 1882 (1), peu de temps après le vote de la loi sur l'administration de l'armée sous le nom de comité d'administration centrale, comité qui avait déjà fonctionné en 1844, 1848 et 1852.

Il a pour but d'assurer et maintenir l'unité de vues et de principes dans l'exécution des divers services du département de la guerre.

Ce comité, présidé par le ministre et en cas d'absence ou d'empêchement, mais toujours sous l'autorité du ministre, par le chef d'Etat-major général, est composé de tous les directeurs et chefs de service.

Cet organe examine les questions d'ordre général, maintient l'unité de doctrine, mais il ne procède pas ou ne procède que rarement à l'examen des projets de décision des services. Il n'a pas de responsabilité propre, pas plus que ses membres.

Des organes consultatifs, sous le nom de comités techniques, ont été créés par le décret du 31 juillet 1888 (2) ; des sections techniques leur étaient adjointes.

Les sections techniques, par les éléments jeunes qui

(1) Décret du 23 avril 1882, vol. 61, p. 106.

(2) Vol. 61 de l'éd. méthodique, p. 124 et suiv.

les composaient, devaient apporter le stimulant et la tendance aux innovations qui contrebalancent si utilement l'esprit de conservation et le respect exagéré de la tradition.

Pour que les comités tinssent compte des nécessités administratives ou financières qui pourraient échapper à leurs préoccupations, les directeurs remplissaient auprès d'eux les fonctions de commissaires permanents du ministre.

Les responsabilités devaient être réparties comme suit : aux directions, la responsabilité administrative ; aux comités, la responsabilité technique.

La plupart des comités furent supprimés en 1910 (1) et leurs sections techniques rattachées aux directions. La suppression fut motivée par cette considération que, dans la réalité des faits, la plupart des réformes ou des améliorations comportent des conséquences militaires et financières qui rendent le côté technique difficilement séparable du côté administratif.

Le ministre est parfois secondé dans sa tâche administrative et financière par un secrétaire général ou par un ou plusieurs secrétaires d'Etat.

Par décret du 20 janvier 1912 (2), un secrétariat général du ministère de la guerre fut créé. Le secrétaire général exerce, au nom et sous l'autorité du ministre, la haute direction de l'administration de l'armée. Il a

(1) Décret du 22 octobre 1910, vol. 61, p. 128.

(2) Vol. 61, p. 68.

dans ses attributions toutes les affaires administratives ressortissant aux **directions** et services de l'administration centrale ; il statue sur ces affaires ou les soumet à la décision du ministre. Le secrétaire général a la délégation permanente de la signature des ordonnances ministérielles, par application des prescriptions de l'article 82 du décret du 31 mai 1862 et de l'article 97 du règlement du 3 avril 1869.

Remplacé par un sous-secrétaire d'Etat (décret du 16 février 1914) rétabli pour la durée de la guerre (décret du 29 août 1914) (1), il est remplacé à nouveau par des sous-secrétaires d'Etat (décret du 18 juillet 1915) (2).

Le ministre est en outre secondé dans sa tâche par le corps du contrôle.

En dehors de la mission de contrôle exercée sur les organes de gestion et de direction par les contrôleurs, un certain nombre de fonctions sont assurées à l'administration centrale par les contrôleurs.

Il existe, en effet, au ministère, un contrôle central institué conformément aux prescriptions de l'article 26 de la loi sur l'administration de l'armée (3) et qui a dans ses attributions : la section des budgets et des comptes généraux, la centralisation et la vérification

(1) *Recueil des documents concernant la période des hostilités*, p. 178.

(2) *Bulletin officiel du ministère de la guerre*, 1915, p. 438.

(3) Décret du 18 novembre 1884, vol. 61, p. 82.

de la comptabilité en deniers et de la comptabilité en matières ; les fonds et ordonnances.

Le décret du 11 avril 1914 (*J. off.* du 16 avril 1914) fixe comme suit l'effectif du personnel de l'administration centrale de la guerre :

1	chef d'état-major général de l'armée,
2	sous-chefs d'état-major de l'armée,
11	directeurs (dont 10 militaires),
1	chef du cabinet du ministre,
1	chef du service intérieur,
6	sous-directeurs (dont 4 militaires),
43	chefs de bureaux (dont 10 militaires),
51	sous-chefs de bureaux,
5	emplois spéciaux (1 agent comptable,
1	chef des travaux et des bâtiments,
3	bibliothécaires),
152	rédacteurs,
100	commis d'administration,
102	expéditionnaires.
Total : 475	

L'effectif du personnel des agents secondaires (huissiers, gardiens de bureau, concierges, etc.) est de 141.

En dehors de ces cadres, 246 officiers peuvent être détachés à l'administration centrale.

Ne sont pas compris dans l'effectif ci-dessus : les membres du corps du contrôle, les personnes étrangères à l'administration centrale qui peuvent faire par-

tie du cabinet du ministre et du cabinet des sous-secrétaires d'Etat, les hommes de troupe prélevés dans les sections (de secrétaires d'état-major, d'infirmiers, de C. O. A.).

Il semblerait qu'un personnel aussi nombreux, une organisation aussi savante (division en directions, existence de sections techniques, comité de directeurs, secrétaire général ou sous-secrétaire d'Etat secondant le ministre, contrôle des dépenses exercé depuis leur engagement jusqu'à leur paiement) devraient permettre au ministre de la guerre d'assurer la gestion des services militaires avec ordre et économie : il n'en est pas ainsi.

Chaque année, la Cour des comptes signale des abus ; le Parlement cherche en vain le remède.

Le problème apparaît si compliqué que Parlement, ministres et jurisconsultes sont portés à croire que les institutions existantes ne permettent pas de le résoudre.

CHAPITRE II

EXAMEN CRITIQUE DE L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DE LA GUERRE.

SECTION I. — Réunion entre les mêmes mains des fonctions d'administrateur et de comptable.

La situation particulière des comptables du département de la guerre est le résultat de la non-observation du principe de la séparation des fonctions d'administrateur et de comptable. Les comptables de la guerre sont en même temps des administrateurs chargés parfois seuls de la gestion des services (1). C'est leur qualité d'administrateurs qui les subordonne aux administrateurs supérieurs, leurs chefs hiérarchiques.

Cette subordination est renforcée par les règles de la discipline militaire.

La subordination de l'agent administrateur entraîne la subordination du même agent comptable.

On ne saurait, dans ces conditions, soumettre les comptables de la guerre à la juridiction de la Cour ; les manuteneurs de deniers et de matières sont dans la

(1) Voir *suprà* p. 40.

main de l'ordonnateur ; le matériel dont ils ont la garde, les objets à la manutention desquels ils sont préposés sont en quelque sorte un matériel et des objets de l'ordonnateur. Par suite, concéder à la Cour des comptes le pouvoir de juger les comptables de la guerre serait porter atteinte indirectement au principe de l'indépendance des ordonnateurs vis-à-vis du juge des comptes.

C'est donc le caractère administratif des régisseurs de deniers et des comptables matières de la guerre qui s'oppose à ce que ces agents répondent de leurs actes devant la magistrature financière.

Cette réunion, dans les mêmes mains, des fonctions d'administrateur et de comptable, contraire au texte formel du décret du 31 mai 1862, n'est pas, d'ailleurs, sans présenter de sérieux inconvénients pour les finances de l'Etat. L'irresponsabilité de l'administrateur peut cacher la faute du comptable.

Les erreurs commises par les agents agissant comme comptables restent inconnues du juge des comptes lorsque le même agent fait disparaître l'erreur par des opérations administratives.

Il y a donc tout intérêt pour l'Etat à séparer nettement dans l'administration de la guerre les fonctions de comptable et celles d'administrateur.

Cette séparation des fonctions paraîtrait difficile à obtenir si tous les services étaient assurés comme ceux de l'intendance et de santé dans lesquels ces fonctions sont réunies dans la personne des officiers d'adminis-

tration gestionnaires ; l'organisation des services de l'artillerie et du génie montre au contraire que le problème n'est pas insoluble. Dans ces services, la gestion n'est pas confiée au comptable, lequel est essentiellement manutenteur de deniers et de matières. Il suffirait, pour obtenir la séparation des fonctions, de supprimer toute intervention du comptable dans la gestion administrative du service. Dès lors, uniquement manutenteur de deniers ou de matières, cet agent serait comptable dans le sens donné à ce mot par la réglementation : il relèverait de la juridiction de la Cour des comptes au même titre que les comptables actuels du Trésor.

Quelle sera la situation de ces comptables à l'égard de l'ordonnateur ou administrateur ?

Chaque fois que l'on a cherché à concevoir un système dans lequel la Cour des comptes posséderait sur les comptables en matières une autorité juridictionnelle analogue à celle qu'elle exerce sur les comptables du Trésor, on a fait observer que, si l'on examine de près la situation juridique du comptable en matières, on s'aperçoit qu'elle diffère essentiellement de celle du comptable en deniers.

Le comptable en matières n'a pas, sur l'ordonnateur, comme le comptable en deniers, de pouvoir de contrôle. Dès que l'ordre de livrer ou de recevoir tel objet émane de l'autorité compétente, il doit obéir. Soumis à la discipline militaire, il ne peut se réserver le droit d'examiner les actes de son supérieur hiérarchique et

de suspendre la livraison des objets jusqu'à ce qu'il se soit assuré que tout est bien régulier.

Il y a beaucoup d'exagération dans cette opinion, même dans l'état actuel de la réglementation où le comptable est en même temps administrateur.

Il n'est pas vrai d'abord que le comptable du Trésor ait pour mission de contrôler l'ordonnateur ; le comptable doit s'assurer que les ordres de payer ainsi que les pièces justificatives qui les accompagnent remplissent certaines conditions exigées par les règlements. Si les conditions prescrites ne sont pas remplies, le comptable doit surseoir au paiement et prévenir l'ordonnateur. Ce dernier peut, dans certains cas, requérir le comptable de payer (irrégularité matérielle ; non concordance entre les indications de noms, de services ou de sommes portées dans l'ordonnance ou le mandat et celles qui résultent des pièces justificatives annexées ; pièces non conformes aux règlements et instructions).

Dans d'autres cas, le comptable doit en référer obligatoirement au ministre des finances (réquisition ayant pour effet de faire acquitter une dépense sans qu'il y ait disponibilité de crédit chez le trésorier-payeur ou justification de service fait).

Le comptable n'a pas à apprécier l'opportunité ou l'utilité d'une dépense faite par un ordonnateur.

Il doit payer dans certaines conditions ; il examine si ces conditions sont remplies, non parce qu'il est chargé de contrôler l'ordonnateur, mais parce qu'il doit sauvegarder sa responsabilité.

La situation du comptable en matières du département de la guerre est identique à celle du comptable du Trésor : il est comptable des matières, effets ou objets dont il a donné récépissé.

Les entrées et les sorties sont opérées sur l'ordre du supérieur hiérarchique, mais sous la condition que cet ordre n'entraîne pas des dépenses ou des consommations non autorisées par les règlements.

L'ordonnateur est tenu, dans ce cas, de *requérir* l'entrée ou la sortie : le comptable ne doit obéir, sous sa responsabilité pécuniaire, que si un ordre écrit lui est donné.

Le comptable en matières — s'il est, comme on le prétend, dans une dépendance absolue de l'ordonnateur — a une responsabilité qui ne se confond pas avec celle de l'ordonnateur, cette responsabilité est réelle puisqu'on astreint le comptable des services de l'intendance et de santé à verser un cautionnement.

Ce qui est illogique, c'est que l'ordonnateur prononce, avec la rigueur et l'autorité du juge, sur les comptes en matières : à cet égard on peut dire que souvent il juge ses propres actes, puisque les mouvements d'entrées et de sorties ont été effectués sur ses ordres.

En décidant que les manutentiers de deniers et de matières des services de l'administration de la guerre seront uniquement manutentiers, qu'ils ne participeront, pour aucun motif, à l'exécution des travaux, à

l'emploi et à la transformation des deniers et des matières, on rentrera dans la règle et rien ne s'opposera à soumettre ces comptables à la juridiction de la Cour des comptes (1).

SECTION II. — Séparation de la gestion ou exécution, qui est une, en deux branches : la direction supérieure et la gestion ou exécution.

§ 1. — Unité de la gestion administrative.

En confiant la gestion du matériel de la guerre à des agents remplissant les fonctions d'administrateur on a été amené à séparer la gestion administrative en deux tronçons : la gestion supérieure ou direction technique qui dirige et contrôle ; la gestion inférieure ou exécution qui réalise les ordres de la direction, prépare les éléments des décisions, assure l'exécution des décisions, entre en relations avec les fournisseurs, examine les denrées et le matériel livrés, fait exécuter les travaux, etc.

Cette organisation assurerait la séparation des fonctions d'ordonnateurs et de comptables puisque les fonctions de comptable sont confiées à des agents de l'administration inférieure et qu'il est spécifié par la loi que la direction ne doit pas s'immiscer dans la gestion qui lui

(1) Voir 3^e partie.

est soumise, mais cette coupure dans la gestion ne peut exister que dans les textes ; la gestion administrative est une, elle suppose des fonctions et des responsabilités d'étendue diverse, mais de même nature.

Cette méconnaissance des choses explique en partie les médiocres résultats de nos administrations militaires.

La direction administrative doit gérer le service qui lui est confié ; comment ne s'immiscerait-elle pas dans la gestion ou exécution qui, le mot l'indique, doit également gérer le même service ?

« La fonction administrative a pour objet de faire des actes d'administration et des opérations administratives, c'est-à-dire de pourvoir par des actes et par des procédures à la fois juridiques et techniques à la satisfaction des besoins publics et à la gestion des services publics (1). »

M. Hauriou fait remarquer que cette définition est éminemment pratique et qu'elle se distingue de beaucoup d'autres données antérieurement et qui ne font pas apparaître le but pratique des choses.

MM. Ducrocq (7^e édit., t. I, p. 3 et 28) et Berthélemy (4^e édit., p. 1) disent que la fonction administrative est l'œuvre du pouvoir exécutif « et qu'elle consiste » dans l'exécution des lois.

M. Hauriou fait observer avec raison que « cette défi-

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 1911, 7^e édit., p. 9.

nition n'est ni claire, ni même exacte. D'une part, l'administration n'est pas chargée de l'exécution de toutes les lois, exemple : lois du droit privé.

« En ce qui concerne les lois du droit public ou tout au moins de la police et des services publics, il est vrai qu'elle est chargée de les exécuter en faisant fonctionner les services, mais alors son véritable objet n'est-il pas de gérer les services en observant les lois, plutôt que d'exécuter les lois dont résulterait le fonctionnement des services ? »

D'autres auteurs (1), frappés du fait que l'administration détermine et règle le processus de ses opérations par l'émission d'actes juridiques, ont cherché à enfermer complètement la fonction administrative dans l'accomplissement d'actes juridiques dont le but technique n'apparaîtrait pas. L'exécution technique des services publics serait englobée dans la décision exécutoire, parce que les éléments de cette exécution technique seront soit des actes de préparation, soit des actes d'exécution de la décision.

La notion de *l'opération administrative* est cependant aussi importante que celle de *l'acte d'administration*.

Certaines opérations administratives (2) sont des procédures qui contiennent des décisions exécutoires, mais qui les conditionnent par leur but technique.

(1) Duguit, *Droit constitutionnel*, t. I, p. 181.

(2) Exemples : opérations de l'expropriation de travaux publics.

Les actes juridiques et les actes techniques doivent-ils être accomplis par le même fonctionnaire ou par des fonctionnaires différents?

Il semble que notre administration a une tendance marquée à confier ces deux sortes d'actes à deux catégories distinctes de fonctionnaires : l'acte juridique est le lot de l'administrateur supérieur avec droit de haute direction et de contrôle ; l'acte technique est le lot de l'agent d'exécution, administrateur inférieur.

Cette répartition de fonctions paraît en harmonie avec le principe de centralisation administrative et celui d'unité de responsabilité dans la personne du ministre.

La concentration du pouvoir de décision s'explique par le fait que l'agent chargé de prendre la décision n'a ni à la préparer, ni à l'exécuter. Les travaux multiples que demande la préparation des affaires et leur exécution sont l'œuvre des agents techniques.

Toutefois l'autorité administrative estime posséder la compétence technique : elle élabore des procédures techniques à l'aide de ses comités et sections techniques et les impose à ses agents d'exécution par l'envoi d'instructions hiérarchiques.

Le pouvoir hiérarchique donne-t-il au chef une autorité absolue sur ses subordonnés? M. Hauriou répond affirmativement : « Le pouvoir hiérarchique s'analyse en une autorité absolue du chef sur le subordonné au point de vue de ce qui intéresse l'exécution de la fonction, et par suite en une responsabilité politique entière

du chef, pour toutes les fautes commises par ses subordonnés. Dans notre régime parlementaire, il est entendu que le ministre couvre ses subordonnés et est responsable de leurs actes. »

Nous ne pouvons adhérer sans restrictions à la thèse de M. Hauriou, bien qu'elle soit conforme à la pratique suivie dans notre régime parlementaire.

Nous admettons la responsabilité politique entière du chef pour la marche générale des services dont la gestion lui est confiée ; nous admettons que le chef couvre entièrement ses subordonnés lorsque ceux-ci n'ont aucune initiative dans le choix des moyens à employer pour l'exécution de l'ordre. Mais nous estimons que la responsabilité du ministre n'a pas pour effet de faire disparaître la responsabilité du subordonné lorsque ce dernier a le choix des moyens pour assurer le service qui lui est confié. Sa responsabilité existe dans les limites où s'exerce l'initiative.

« D'une manière générale, écrit M. Jèze (1), la hiérarchie administrative confère au supérieur le pouvoir de donner des instructions, des ordres aux agents subordonnés, de contrôler leurs actes (annulation, réformation), mais non de substituer son action à celles des subordonnés, de leur infliger des peines disciplinaires. La hiérarchie ne fait pas que la responsabilité pécuniaire du supérieur soit engagée par les agissements de ses subordonnés. »

(1) *Cours élémentaire*, n° 305.

Retenons de l'exposé qui précède que les actes juridiques et les actes techniques nécessaires à la gestion d'un service sont liés les uns aux autres et sont l'œuvre d'agents que l'on appelle des administrateurs. La ligne administrative s'arrête là où commence la manutention des matières et des deniers pour faire place à la ligne comptable.

Les agents administrateurs forment une chaîne continue depuis le ministre jusqu'aux administrateurs placés à l'extrémité la plus éloignée de la ligne administrative.

§ 2. — Causes de la coupure opérée dans la gestion.

D'où vient donc cette coupure faite par la loi de 1882 dans la ligne administrative en créant dans l'intérieur de chaque service une direction et une gestion ?

a) *Confusion entre la gestion administrative inférieure et la gestion des matières et des deniers.*

C'est d'abord, nous l'avons vu, de la confusion faite entre les fonctions d'administrateur et de comptable, entre la gestion administrative et la gestion des matières et des deniers.

Cette dernière a englobé, caché la première, et les actes du gestionnaire ont tous été considérés comme actes de manuteneur de matières et de deniers.

Cette confusion a motivé l'intervention du Conseil

d'Etat ; c'est ainsi qu'en 1899 le Conseil d'Etat déclare que rien n'autorise le ministre de la guerre à porter la réparation du préjudice, résultant de la non imputation de retenues aux fournisseurs pour retard dans les livraisons, au compte de l'officier d'administration qui a négligé de dresser l'état de ces retenues et qui, ce faisant, n'est pas sorti de son rôle purement administratif (1).

Les actes administratifs de l'officier gestionnaire sont de beaucoup plus nombreux que ses actes de comptable : c'est à titre d'administrateur qu'il gère l'établissement qui lui est confié, commande le personnel sous ses ordres, répartit les travaux, examine les livraisons des fournisseurs, fait observer les clauses et conditions des cahiers des charges, coopère à la plupart des marchés, est responsable de la transformation et de l'emploi des matières et des deniers, etc...

C'est ensuite et comme conséquence de cette première confusion d'attributions, l'application à la direction technique des règles de la direction générale de l'ensemble des services. La direction technique ne doit pas participer à la gestion parce que cette dernière a la manutention des matières et des deniers ; en fait, elle est obligée d'y prendre part, mais ce rôle n'est pas reconnu en théorie.

(1) Arrêts du Conseil d'Etat, *Recueil Macarel et Lebon*, Meyer, 10 novembre 1899, p. 621.

b) *Confusion entre la gestion administrative supérieure
et la gestion des crédits.*

Par contre, une autre confusion se produit : on donne à des administrateurs nommés ordonnateurs la gestion des crédits.

L'agent qui est chargé d'émettre les actes juridiques, d'engager l'Etat, dispose des crédits.

C'est à nouveau, sous un aspect particulier, la réunion dans les mêmes mains des fonctions d'administrateur et de comptable.

Le maniement des crédits est comparable au maniement des deniers ; il y a, en fait, des comptables ou trésoriers des crédits comme il y a des comptables ou trésoriers des deniers. Les fonctions de trésorier des crédits devraient être séparées des fonctions d'administrateur.

Les administrateurs disposent, sur la caisse du trésorier, des crédits mis à leur disposition. Le trésorier exécute l'ordre de l'administrateur dans les limites prévues par la loi et les ordres du ministre.

Il est responsable de ses crédits comme le comptable du Trésor est responsable de ses fonds. C'est en même temps le véritable contrôleur des dépenses engagées, cherché en vain depuis 1890 par le pouvoir législatif.

En résumé, dans notre organisation actuelle, ce qui devrait être séparé est confondu et ce qui devrait être

uni est séparé : séparons au plus tôt les fonctions d'administrateur et de manuteneur ; séparons les fonctions d'administrateur et celles de comptable des crédits ; réunissons les administrateurs depuis le ministre jusqu'aux administrateurs qui, placés à l'extrémité la plus éloignée de la ligne administrative, entrent en contact avec les fournisseurs et les manuteneurs, sans se confondre avec ces derniers.

SECTION III. — Absence de contrôle technique.

Si la création de corps de contrôle dépendant à la fois du ministre des finances et des autres ministres ordonnateurs n'est pas heureuse en raison de la confusion des fonctions qu'elle entraîne, par contre l'existence de corps de contrôle qui, sous l'autorité exclusive des ministres ordonnateurs, sont chargés de suivre l'exécution du budget, depuis l'engagement de la dépense jusqu'à son extinction, est une idée séduisante (1).

Or, ce corps de contrôle existe dans le département de la Guerre depuis 1882. Il ne semble pas que l'influence qu'il a exercée sur le budget de la guerre ait répondu à l'espoir que l'on fondait sur lui. Il n'a empêché ni les dépassements de crédits, ni les allocations

(1) C'est le contrôle du Gouvernement sur les administrateurs, ses subordonnés, tout à fait distinct du contrôle du Parlement, ou contrôle budgétaire.

irrégulières, ni les virements à l'intérieur des chapitres ; on n'aperçoit pas à son actif d'améliorations générales dues à son initiative.

Les fonctionnaires qui le composent ne paraissent pas avoir montré une compétence supérieure à celle des fonctionnaires du corps de l'intendance chargés, avant 1882, du contrôle de l'administration de l'armée.

Très souvent le travail du contrôleur se borne à une vérification d'écritures, ce qui est un empiétement sur le rôle de l'intendance dont la tâche consiste non seulement à diriger les services administratifs, mais aussi à s'assurer que les crédits alloués aux troupes reçoivent leur véritable destination.

Si le sous-intendant chargé de la vérification des comptes d'un corps doit vérifier la comptabilité du trésorier, s'assurer que les règlements sont fidèlement observés, le contrôleur en mission agit d'une manière absolument identique.

Dès le début de la guerre, le ministre a cru devoir faire appel au corps du contrôle, non pour surveiller les services, mais pour les diriger ; par décret en date du 31 août 1914, une direction des services du matériel a été créée dans chaque région de corps d'armée et à la tête de cette direction a été placé un contrôleur de l'administration de l'armée. L'instruction du 1^{er} septembre 1914, pour l'application du décret, définit comme suit les attributions du directeur :

Le directeur des services du matériel est le collabo-

rateur immédiat du commandant de la région pour l'exécution de tous les services.

Il a seul qualité pour soumettre à son approbation les décisions à prendre en vue d'assurer le fonctionnement de ces services ; il provoque des directeurs locaux toutes explications nécessaires ; il peut recevoir délégation de la signature du général commandant la région pour les affaires administratives.

Les directeurs régionaux des services se rendent aux convocations qui peuvent leur être adressées par le directeur des services du matériel et lui donnent tous renseignements utiles sur toutes les parties du service.

Il est pourvu, par les soins de l'intendance, d'un carnet de réquisition.

C'est la confusion complète du contrôle et de l'administration active ; le résultat est de créer un organe d'action sans responsabilité ; c'est aussi permettre de supposer que les directeurs de service sont inférieurs à la tâche qui leur incombe.

L'erreur fut reconnue : un décret du 20 septembre 1915 supprima les directions de matériel, mais maintint les contrôleurs auprès des généraux à titre de conseillers administratifs.

Enfin un nouveau décret, en date du 2 janvier 1916, abrogea le décret du 20 septembre 1915 (1).

« Ces affectations ont pu se justifier à l'époque où

(1) *J. off.* du 3 janvier 1916, p. 35.

elles ont été décidées ; elles ont permis aux fonctionnaires du contrôle de rendre d'incontestables services ; mais, actuellement, elles me paraissent présenter le grave inconvénient de ne pas correspondre à la meilleure utilisation d'un corps de fonctionnaires qui ont été créés par la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée pour renseigner le ministre d'une façon complète et précise sur la marche de ses services et dont le législateur a tenu à assurer l'entière indépendance en les subordonnant directement au ministre. »

L'ingérence du corps de contrôle dans l'administration active, bien que contraire aux principes, ne serait pas à regretter si elle eût permis de trouver le remède aux défauts de nos services, si en un mot les contrôleurs se fussent montrés des administrateurs modèles. Il ne semble pas qu'ils aient dépassé le niveau moyen des administrateurs habituels ; leurs opérations, en tant qu'administrateurs, n'ont pas toujours échappé à la critique.

Le corps du contrôle de l'administration de l'armée n'a été jusqu'ici qu'un contrôle purement financier. Il peut exceller dans la vérification des pièces, mais il est incompetent dans le domaine technique des services.

Les dépenses n'étant que la conséquence des opérations techniques, ce sont ces dernières qui doivent attirer l'attention du législateur et non les contrôles qui, si utiles soient-ils, ne sont que *des organes accessoires de la gestion des services publics*.

TROISIÈME PARTIE

COMMENT ON POURRAIT CONCEVOIR L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS AU POINT DE VUE DE LA GESTION ET DU CONTROLE

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPES DIRECTEURS D'UNE ORGANISATION ÉCONOMIQUE DES SERVICES PUBLICS

Généralités.

Nous avons une organisation administrative des services publics, mais il nous semble que ni le Parlement, ni le Gouvernement n'ont jusqu'ici envisagé sérieusement l'organisation économique de ces services.

Les textes nous apprennent que les services publics doivent être gérés avec ordre et économie ; chaque année de nombreux députés, au moment de la discussion du budget, demandent au Gouvernement de réaliser des économies ; ne nous trompons pas sur le sens donné à ce mot économie : il s'agit simplement d'une

économie dans le sens financier, c'est-à-dire d'une diminution dans le chiffre des crédits inscrits au budget.

Lorsque les commissions du budget ou le Parlement ont diminué les crédits demandés par le Gouvernement, d'une somme de 100.000 francs, ils ont réalisé ou cru réaliser une économie de 100.000 francs. Lorsque les ordonnateurs n'ont pas consommé entièrement les crédits accordés pour certains chapitres, ils ont géré les services de ces chapitres avec économie. Par contre, si les crédits d'un chapitre sont dépassés, on dit qu'il y a eu gaspillage.

Existe-t-il des règles relatives à l'utilisation économique des crédits permettant de reconnaître si, pour un service déterminé, on a obtenu le maximum de rendement avec le minimum de dépenses? Nous ne le pensons pas; ni le droit financier, ni le droit administratif ne paraissent traiter ce sujet.

On a donné diverses explications de cet oubli persistant :

- a) *Raisons politiques pour lesquelles l'organisation actuelle des services publics n'a pas un caractère économique.*

L'organisation de l'Etat français répond à des préoccupations politiques et pas, ou presque pas, à des préoccupations économiques.

Depuis 1789, les Chambres françaises n'ont cessé de montrer une extrême défiance à l'égard des ministres,

ce qui explique la plupart des règles actuellement en vigueur.

Très souvent aussi, les demandes d'explications faites à un gouvernement ont moins pour but un intérêt économique qu'un intérêt politique qui est de renverser le ministère.

« Quand il s'agit, dit M. E. Brousse (1), d'examiner des questions financières, on ne voit qu'une chose : le gouvernement qui est sur ces bancs, au lieu de viser l'intérêt général.

b) Raisons économiques pour lesquelles l'organisation actuelle des services publics n'a qu'un caractère financier.

Si l'on ne comptait pas sous l'ancienne monarchie, c'est que l'idée commune était qu'il ne fallait pas trop se préoccuper de l'objet de la dépense ; on croyait que, économiquement, toute dépense était un bien. « Cela fait circuler l'argent » disait Bodin en 1576. Sous Louis XIV, il était admis que les dépenses auxquelles se livrait le roi étaient profitables au peuple.

Sous l'influence des physiocrates, les idées se modifièrent et toute dépense faite pour un objet inutile fut considérée comme une dilapidation des richesses.

Malheureusement, la notion d'utilité est chose essentiellement variable parce que d'ordre subjectif. La notion d'utilité est également changeante suivant les

(1) *J. off.* du 11 juillet 1914, p. 2838, séance du 10 juillet.

époques et les pays ; elle revêt un caractère à la fois économique, social et politique. Dans cet ordre d'idées, l'accroissement ou la diminution des charges publiques n'est plus le fait de l'exécutif, mais bien du législatif qui seul est juge de l'utilité de chaque catégorie de dépenses. Une dépense est utile lorsqu'elle répond à un besoin public, et l'on estime aujourd'hui que les dépenses faites pour la protection des individus contre les troubles actuels provenant de l'homme, tels que la guerre ou les émeutes répondent à des besoins publics ; il en est de même des dépenses d'assistance et de retraites ouvrières.

Il serait donc profondément injuste de rendre l'exécutif responsable de l'accroissement rapide et prodigieux des dépenses publiques.

Le premier responsable est le Parlement (1), lequel devrait rendre compte à la nation des conséquences financières de ses décisions.

Mais cette question est en dehors de notre sujet.

Dans notre étude, nous nous plaçons au moment où le budget est voté et nous cherchons les procédés à employer pour permettre à la nation d'acquérir la certitude que les crédits accordés pour chaque chapitre ont été utilisés économiquement.

(1) Il faut demander aux députés de s'inspirer de l'intérêt général plus que du souci de leur popularité. La réalisation d'un semblable idéal suppose une modification profonde des mœurs politiques. *Revue de science et de législation financières*, 1903, p. 74, article de M. C. Perreau.

SECTION I. — Séparation absolue des comptes des comptables et des comptes des administrateurs.

Le principe de la séparation absolue des comptes des comptables et des comptes des administrateurs est à la base de l'organisation économique des services publics.

Sont comptables : tous les manutentiers de deniers et de matières, tous les détenteurs de crédits.

Aucun comptable ne peut accomplir accessoirement des actes d'administrateur. Tous les comptables sont justiciables de la Cour des comptes.

Les détenteurs de crédits n'ont pas à se prononcer sur l'utilité des dépenses ; leur rôle consiste à s'assurer que les pièces justificatives produites par les administrateurs compétents sont régulières, c'est-à-dire que les dépenses qui y figurent rentrent dans les catégories permises par l'autorité budgétaire, que ces dépenses ne dépassent pas les crédits accordés.

Les comptables de crédits sont hiérarchisés, leurs comptes sont centralisés dans chaque ministère par le comptable central des crédits.

Le comptable central des crédits, sous l'autorité du ministre, répartit les crédits entre les comptables subordonnés. Il tient la comptabilité générale des fonds, laquelle comprend la comptabilité des dépenses engagées.

Les contrôleurs actuels des dépenses engagées sont supprimés.

Toute dépense engagée sans crédit ou au delà des crédits ne peut être ordonnancée que dans les cas strictement prévus par la loi et sur réquisition écrite de l'administrateur ; il en est rendu compte sans retard au comptable central des crédits et à l'administrateur central du service intéressé.

Pour les autres dépenses engagées sans crédit ou au delà des crédits, l'administrateur central du service devra soumettre au ministre une demande spéciale de crédit, les Chambres statueront ; toutefois, dans les cas urgents, la Commission des comptes pourra accorder les crédits, lesquels seront ratifiés par les Chambres dans le plus bref délai.

SECTION II. — Gestion des administrateurs.

Le fonctionnement économique du service de la dépense doit permettre aux administrateurs de répondre à la question suivante : Quel résultat économique, quel rendement avez-vous obtenu avec des ressources déterminées ?

§ 1. — Allocation des crédits.

Les méthodes d'allocation des crédits varient avec la nature des services à assurer. A ce point de vue, les services se divisent en trois catégories :

1° Services pour lesquels le Parlement fixe *ne varier* la dépense maximum à effectuer ;

2° Services dont la dépense est fonction d'effectifs et de tarifs deniers. Les effectifs maxima qu'il est permis d'atteindre sont fixés par le législateur. Les tarifs à appliquer dans chaque classe, grade ou fonction sont également déterminés par le législateur et exceptionnellement par le pouvoir exécutif, sur autorisation spéciale du Parlement. Dans ce dernier cas, les tarifs arrêtés sont communiqués à la Commission des comptes ;

3° Services qui sont fonction d'effectifs et de tarifs matières.

1^{re} CATÉGORIE. — *Services pour lesquels le Parlement fixe ne varier* la dépense maximum à effectuer. — A

- cette catégorie appartiennent les grands travaux que le Parlement estime devoir entreprendre ou faciliter dans un but de sécurité ou d'intérêt nationaux : travaux de fortifications ; constructions de bâtiments, de routes, de chemins de fer, etc...

La dépense à effectuer a pour limite l'effort financier dont le pays est jugé capable par le Parlement. Sous aucun prétexte, le pouvoir exécutif ne peut engager de dépenses au delà du crédit alloué.

Le compte de gestion aura seulement à prouver que dans la limite infranchissable de crédits, les travaux ont

(1) Voir p. 143, nature de la responsabilité des agents de gestion.

été effectués dans les meilleures conditions techniques et économiques. Le compte sera appuyé des états de prévision, de relevés des prix des matières premières et des tarifs des salaires, ainsi que des documents prouvant que ces prix et ces tarifs ont fait l'objet d'un examen attentif de la part de l'administrateur responsable.

2^e CATÉGORIE. — *Services dont la dépense est fonction d'effectifs et de tarifs deniers.* — C'est la classe des traitements et des salaires. Les effectifs maxima et les tarifs à appliquer servent à déterminer les crédits à allouer, lesquels, par suite, constituent un maximum qui ne peut être dépassé. Toute modification dans les effectifs de base et dans les tarifs doit être approuvée par le Parlement.

L'initiative des administrateurs, quoique restreinte, n'est pas inexistante. En dehors de la surveillance à exercer à l'effet de s'assurer que chaque partie prenante reçoit le traitement ou le salaire auquel elle a droit, l'administrateur coopère aux travaux préparatoires de fixation et de modification des tarifs.

Pour cette classe de dépenses, indépendamment du compte de gestion, l'Administration centrale, par les soins des comptables, tient un grand livre des traitements, comparable au grand livre de la Dette publique. Un compte individuel y est ouvert à chaque fonctionnaire et comprend distinctement par chapitre toutes les allocations perçues au cours de chaque exercice à

un titre quelconque par l'intéressé : solde (ou traitement ou salaire), indemnités diverses, gratifications, frais de transport, allocations extraordinaires, etc...

3^e CATÉGORIE. — *Services qui sont fonction d'effectifs et de tarifs matières.* — C'est à l'égard des dépenses de cette catégorie que le pouvoir budgétaire doit exercer son contrôle avec vigilance ; lié par des tarifs en quantités, l'administrateur ne peut l'être pour les sommes, la valeur des matières au moment de l'achat pouvant différer de celle prévue à l'époque de l'établissement du budget.

L'administration doit nourrir, habiller, chauffer les troupes ; des tarifs fixent les quantités de pain, de viande, de sucre, de café, etc... qui composent la ration journalière ; la quantité d'effets à attribuer à chaque homme ; le poids de chaque nature de combustible à allouer pour le chauffage.

Des tarifs fixent également les quantités de foin, de paille, d'avoine qui entrent dans la composition de la ration journalière des chevaux.

Le Parlement indique les services à assurer, ce sont les « services votés », il ne peut qu'évaluer la dépense ; les crédits qui figurent au budget sont des « crédits évaluatifs ».

Quelle sorte de contrôle doit exercer le pouvoir budgétaire sur ces dépenses ?

Supposons qu'au moment du vote du budget, le

ministre de la guerre ait prévu l'entretien de 300.000 hommes. A chacun de ces hommes doivent être allouées une ration de 0 kil. 750 de pain et une ration de 0 kil. 320 de viande. A l'époque des prévisions le prix du kilogramme de pain était de 0 fr. 30 et celui de la viande de 1 fr. 50 ; les crédits demandés au Parlement s'élevaient sur ces bases à 24.637.500 francs pour le pain et à 49.056.000 francs pour la viande.

L'exercice expiré, les comptes du ministre font ressortir pour chacun de ces articles une dépense de 22.995.000 francs et de 52.560.000 francs.

Le Parlement doit-il se contenter de comparer ces dépenses aux crédits, de donner *quitus* au ministre pour le service de la viande qui aurait été financièrement bien administré et de voter un crédit supplémentaire de 1.642.500 francs sur l'affirmation du ministre que le prix du pain aurait subi une hausse de 0 fr.02 ? C'est bien ainsi que les choses se passent depuis longtemps, au détriment de la bonne exécution des services publics.

Cependant, on conçoit aisément que le contrôle du Parlement doit porter moins sur les sommes dépensées que sur les services exécutés.

Le ministre a-t-il entretenu 300.000 hommes ? Les quantités de viande et de pain revenant aux hommes ont-elles été intégralement distribuées ? Les prix payés par l'administration militaire correspondent-ils aux prix commerciaux pratiqués au moment de la passation des

marchés ? La qualité des denrées achetées est-elle celle prévue par les règlements ? Tant que les comptes des ministres ne répondront pas à ces questions, le contrôle du Parlement manquera de base.

Il faut donc dire nettement à l'autorité budgétaire : ce n'est pas dans la comparaison arithmétique entre les crédits ouverts et les dépenses faites que vous trouverez la certitude de la régularité des comptes des ministres, mais bien dans un examen attentif des services effectués.

Cette idée n'est d'ailleurs pas nouvelle. En 1820, la commission du budget (1) exprimait déjà le vœu que les Chambres n'eussent plus qu'à voter des services plutôt que des sommes, pourvu que les ministres : 1° fissent les réformes indispensables ; 2° ne changeassent pas incessamment le mode d'organisation de ces services ; on n'aurait plus alors qu'à supporter l'influence des faits économiques sur les dépenses.

Des orateurs soutinrent cette théorie à la tribune des députés.

« Un budget, dit le général Sebastiani, présente une série de services divers et l'évaluation des dépenses nécessaires à chacun de ces services. La législature prononce d'abord sur la nécessité ou l'utilité de ces services et ensuite sur l'évaluation des dépenses : tels sont les véritables éléments du vote législatif.

(1) Voir *Revue de science et de législation financières*, 1905, p. 689.

« Ces opérations législatives consommées, le pouvoir exécutif procède à l'exécution des propositions qu'il avait faites à la Chambre et que la Chambre a consenties. Les comptes doivent démontrer que les différents *services votés* par les Chambres *ont été faits* ; qu'ils ont été bien faits *et avec économie*. L'Angleterre vote annuellement son armée, parce qu'une armée *c'est un service* ; parce que toutes les fois que vous votez, vous ne votez qu'un service : *la dépense n'est que la conséquence du service*. »

Et le général Foy observa, de son côté : « Les ministres viennent vous dire : l'Etat aura besoin de tels et tels services pendant l'année prochaine ; telles et telles sommes sont présumées nécessaires pour solder ces services, « voilà le budget ». Dix-huit mois après, les ministres reviennent et vous disent : telles et telles sommes ont été employées à les solder, « voilà les comptes ». Le budget est un programme ; il procède par aperçus, par évaluations, par quantités moyennes ; il s'énonce souvent dans la forme dubitative. Dans les comptes, que vous reste-t-il à faire ? Regarder dans tous les services ; sonder les replis et creuser les détails de l'administration afin de savoir si les impôts ont été employés d'une manière profitable et de pouvoir vous dire : *il nous en a coûté, mais nous avons été bien servis*. »

Le travail utile du Parlement consiste donc moins à vouloir fixer *ne varietur* les dépenses nécessaires à l'exécution d'un service qu'à examiner en fin d'exer-

cice l'emploi qui a été fait des crédits votés pour assurer ce service.

§ 2. — Le compte économique.

La production de comptes économiques permettra au pouvoir budgétaire d'accomplir cette mission délicate.

A cet effet, chaque agent primaire chargé de gérer un service rendra, à côté des éléments du compte financier remis aux comptables, un compte économique de sa gestion.

Les dépenses seront classées par rubriques correspondant à des catégories distinctes de services : travaux de construction, travaux d'entretien et de réparations, achats de matériel, dépenses d'alimentation, etc...

La comptabilité sera tenue en partie double suivant les règles adoptées dans l'industrie et le commerce.

Un rapport résumant l'ensemble des opérations et les desiderata du gestionnaire sera inclus dans le compte.

Les comptes des agents primaires serviront à former les comptes de gestion des agents secondaires ; il y aura en principe un agent secondaire par région de corps d'armée et par service.

Les comptes des agents secondaires serviront à constituer les comptes de gestion des agents centraux ; il y aura en principe au ministère un agent central par service.

L'ensemble des comptes des agents centraux formera

le compte de gestion du ministre, lequel sera soumis au Parlement.

a) *Ce que doit contenir le compte économique.*

Le compte économique ou compte d'administration comprend trois opérations :

A) L'énumération des travaux ou services à effectuer et leur coût présumé ; c'est le chapitre des prévisions.

B) L'énumération des travaux ou services réellement faits et leur coût réel ; c'est le chapitre des réalisations.

C) L'exposé des mesures prises pour assurer l'emploi économique des dépenses faites ; c'est le chapitre économique ou moral.

Les comptes d'administration ainsi compris permettent de suivre l'engagement de la dépense, l'exécution du service et les résultats économiques obtenus, d'une part, pour chaque établissement par comparaison dans le temps (succession des comptes d'exercices), d'autre part, pour l'ensemble des établissements de même nature à une époque déterminée, par une comparaison dans l'espace (groupement des comptes d'un même exercice).

b) *Report des économies d'un exercice à un autre.*

Le compte économique présente sur le compte financier l'inappréciable avantage de faire apparaître les économies dues à l'initiative des administrateurs.

Ces derniers ont un juge équitable : leur compte.

Quelle décision le pouvoir budgétaire doit-il prendre à l'égard des crédits économisés par l'administrateur ?

Jusqu'ici les ministres, les commissions du budget et le Parlement ne disposent que de comptes financiers : ils peuvent uniquement comparer les crédits et les dépenses ; l'ignorance complète dans laquelle ils se trouvent de l'application économiquement faite des crédits, alloués les invite à user d'un procédé commode, mais périlleux, qui consiste à réduire les crédits. Chaque fois qu'un crédit n'a pas été intégralement dépensé au titre d'un exercice, une réduction est demandée pour l'exercice suivant.

Or, certaines économies ont pu être réalisées grâce à des circonstances particulières que l'administrateur a su mettre à profit et qui peut-être ne se reproduiront pas dans la suite. Réduire le crédit dans ces conditions, c'est rendre difficile l'exécution du service, c'est surtout méconnaître le zèle et le dévouement de l'agent d'exécution.

Aussi, à la tendance du Parlement de réduire les crédits à la légère, correspond la tendance de l'administration à dépenser intégralement ces mêmes crédits.

L'examen du compte économique fera ressortir les motifs de non utilisation des crédits ; seuls, les crédits non employés par suite de suppressions ou de modifications des services, d'erreurs dans les évaluations, tomberont en annulation ; les autres seront reportés à l'exercice suivant.

Le report d'un exercice à l'autre de crédits non utilisés semble porter une atteinte grave à la règle de l'annalité, laquelle a été justifiée par le souci du bon ordre dans les finances publiques et a eu, par suite, les plus grandes peines à se faire accepter.

Il nous semble qu'il est possible de concilier les deux principes en apparence opposés de l'annalité et du report en dotant les services de l'individualité financière, suivant des modalités particulières.

« Au point de vue juridique et financier, il faut distinguer, dit M. Jèze (1), entre la personnification du service et l'attribution à un service de l'individualité financière. La différence essentielle consiste en ce fait que seul le service personnifié a un patrimoine distinct de celui de l'Etat. Sans doute le service doté de l'individualité financière a, comme le service personnifié, un budget, un ordonnateur, un payeur, des comptes : il n'a pas de patrimoine propre ; ses recettes, ses dépenses sont des recettes et des dépenses de l'Etat ; les bonis du service sont versés au Trésor de l'Etat, de sorte que les déficits sont couverts par le Trésor de l'Etat.

« Le service personnifié étant assuré de profiter des économies qu'il réalise est incité à l'ordre et à l'économie.

« Avec des crédits inscrits au budget général de l'Etat, le service s'efforce de les dépenser intégrale-

(1) Voir *Revue de science e de législation financières*, 1909, p. 449.

ment ; les économies qu'il effectuerait seraient absorbées par d'autres services moins économes. »

Il s'agit de parer à ces inconvénients.

A cet effet, les économies réalisées par un service seront reportées d'exercice en exercice ; elles ne seront pas confondues avec les crédits ordinaires. Leur emploi sera subordonné à l'observation des règles ci-après :

Tout compte d'administration fait ressortir les résultats économiques obtenus, et par suite le chiffre des crédits non utilisés, grâce aux efforts et à l'esprit d'économie de l'administrateur ; le groupement des comptes d'un service par l'administrateur central permet de connaître l'ensemble des sommes qui doivent être reportées au titre du service.

Dans son compte rendu d'exercice, chaque administrateur indique les améliorations à apporter au service particulier qui lui est confié ; les projets d'améliorations sont examinés et groupés par l'administrateur central et soumis aux Chambres qui prononcent.

En outre, les économies réalisées, les améliorations apportées par l'administrateur figurent à son dossier personnel.

c) Nature de la responsabilité des administrateurs.

En principe, tout agent de l'Etat est responsable pécuniairement lorsqu'il manie les crédits, les deniers ou les matières de l'Etat suivant des règles qui lui sont imposées, c'est-à-dire lorsqu'il doit simplement exécuter un

service sans avoir à prendre de décision ni à faire preuve d'initiative au nom de l'Etat.

L'agent de l'Etat est au contraire responsable moralement ou disciplinairement lorsqu'il doit agir au nom de l'Etat, prendre une décision au nom de la personne publique. Exceptionnellement, cet agent sera responsable pécuniairement, et envers l'Etat seulement, en cas de faute personnelle inexcusable ; en général, cette responsabilité pécuniaire accompagnera la responsabilité pénale.

La responsabilité disciplinaire a toujours des répercussions pécuniaires : arrêt dans l'avancement et par suite arrêt dans l'accroissement du traitement, affectations aux postes les moins rétribués, etc...

Nous croyons même, qu'en raison du caractère et de la mentalité des fonctionnaires français, la responsabilité disciplinaire, par ses conséquences morales, rendrait inutile la responsabilité pécuniaire, à la condition qu'elle fût sérieusement et équitablement établie.

d) *Le contrôle économique.*

La responsabilité s'étendant à tous les administrateurs, chaque échelon exercera un contrôle efficace sur l'échelon inférieur. Indépendamment de ce contrôle hiérarchique, existera un contrôle général dont l'organisation sera calquée sur celle du contrôle de la guerre créé par la loi de 1882 ; mais tandis que les contrôleurs actuels ne possèdent qu'une compétence financière, on

exigera des contrôleurs une compétence technique.

Ce corps de contrôle sera complété par l'organisation d'organismes économiques qui fonctionneront dans les places de garnison et aux chefs-lieux de corps d'armée. Au lieu d'être isolés et de s'ignorer les uns les autres, les corps et services auront un lieu de réunion, *une salle économique*, où ils trouveront les matériaux nécessaires à la préparation des marchés, à l'étude des prix locaux ; une commission économique dirigera les travaux ; les membres des chambres de commerce, les professeurs de l'Université y trouveront logiquement place.

Enfin des sections économiques seront instituées à l'administration centrale ; cette proposition, qui aurait constitué une innovation il y a quelques mois, n'est aujourd'hui que l'application et l'extension des dispositions adoptées par le gouvernement, lequel a créé par l'arrêté du 12 décembre 1915 (1) une section économique au sous-secrétariat d'Etat du ravitaillement et de l'intendance.

Ces sections auront à donner leur avis sur les comptes économiques des administrateurs.

(1) *J. off.* du 15 décembre 1915.

CHAPITRE II

EXEMPLE PRATIQUE D'UNE GESTION ÉCONOMIQUE

SECTION I. — Principes directeurs à observer.

Poser des principes, édicter des règles générales serait besogne vaine, si ces principes et ces règles ne pouvaient s'adapter aux nécessités de la pratique journalière.

En France, nous ne manquons pas de règles générales ; lorsqu'un réformateur demande l'adoption d'une de ces règles, il lui est presque toujours répondu : « Nous la possédons depuis longtemps. »

Demande-t-on la responsabilité des ministres ? La loi du 25 mars 1817 (art. 151) et surtout la loi du 5 mai 1850 (art. 9) établissent nettement cette responsabilité. Mais ce sont des dispositions législatives inappliquées.

Réclame-t-on pour le Parlement et ses membres le droit de contrôle sur les dépenses publiques ? Il existe, répond M. Delarue, rapporteur de la commission de l'administration générale départementale et communale (1), « mais il n'est pas mis au point ».

(1) *J. off.* du 2 juillet 1915, séance du 1^{er} juillet, Ch., p. 1027 et suiv.

Les motifs qu'il donne sont à citer, car ils peuvent être reproduits chaque fois qu'une amélioration de nos services est demandée. « Nous sommes en présence des principes les plus élevés du droit constitutionnel, le principe de la séparation des pouvoirs, le principe de l'autonomie administrative, le principe du rôle et des droits du Parlement. Du côté de ces principes, que de difficultés ! Du côté de l'application des principes, c'est-à-dire si nous examinons les moyens du contrôle parlementaire, que de difficultés encore !

« Beaucoup d'entre vous connaissent maintes difficultés qui se sont présentées dans le passé. Nous avons eu ici des propositions de création de commissions permanentes de contrôle ; nos présidents, M. Brisson et M. Deschanel, les ont acceptées pour ne pas vous priver de la lecture de l'œuvre de nos collègues, mais en faisant des réserves ; ce ne sont que des réserves, c'est bien entendu, mais ces réserves prouvent la délicatesse et la complexité du problème. La déduction des conséquences des principes seuls ne serait encore pas suffisante. Il faudrait encore tenir compte des mœurs des Français, de leur mentalité et de l'ensemble du système de toutes nos autres lois constitutionnelles. »

· Sommes-nous condamnés à chercher à mettre nos principes au point sans jamais y parvenir ? Devons-nous renoncer à exécuter les services publics avec économie ?

Nous ne le pensons pas.

Le principe posé, il faut passer à l'application.

Si les principes sont rigides, les règles d'application doivent être souples et s'adapter aux circonstances tout en respectant les principes.

L'agent d'exécution, dans les limites clairement définies de sa responsabilité, doit avoir une certaine latitude dans le choix des moyens à employer pour assurer la marche économique du service qui lui est confié.

Les règles suivant lesquelles les crédits sont mis à sa disposition doivent être simples et peu nombreuses ; la détermination des sommes nécessaires au service ne doit absorber qu'une minime partie des instants de l'administrateur ; tout l'effort de ce dernier doit porter sur l'utilisation des ressources mises à sa disposition.

L'organisation actuelle de nos services ne répond pas à ces données. Les règles d'allocation sont compliquées ; la fixation des droits accapare l'administrateur, l'emploi des sommes perçues ou des matières achetées reste dans une sorte d'oubli.

Les services qui par leur organisation actuelle se prêtent le mieux à une gestion économique sont ceux assurés à l'aide du système des masses, puisque les économies réalisées ne tombent pas en annulation à la fin de l'exercice.

Examinons l'un d'eux : le service du chauffage et de l'éclairage.

Dans le rapport (1) au Président de la République sont exposés les principes sur lesquels repose la nouvelle réglementation :

A) Unification du service du chauffage et de l'éclairage dans les corps de troupe par la réunion, dans un seul chapitre, des crédits répartis jusque-là dans neuf chapitres, et administration de ces crédits par la seule direction de l'intendance.

B) Tarification plus souple s'adaptant mieux à la nature des appareils employés.

C) Création d'un fonds de réserve pour les besoins imprévus, afin d'assurer une marche régulière au service.

D) Passation de marchés de garnison ou de marchés régionaux pour la fourniture des combustibles.

E) Quote-part des économies acquises aux unités administratives, afin de les intéresser à la bonne gestion de la masse.

F) Utilisation des économies soit à l'amélioration de l'outillage, soit à la satisfaction de besoins imprévus ; lorsque le chiffre des économies est élevé, un versement aux fonds d'ordinaire peut être demandé, jusqu'à concurrence de la moitié, au général commandant le corps d'armée qui prononce.

Voilà, sans aucun doute, un service organisé économiquement.

(1) Règlement du 8 février 1907, vol. 5 du *Bulletin officiel*.

Comment les principes ci-dessus sont-ils appliqués ?

On a cherché à prévoir toutes les situations et à tarifier tous les cas ; c'est besogne excellente.

Les allocations de combustible sont faites en quantité et résultent de tarifs annexés au décret ; elles se composent :

A) De rations pour la préparation des aliments et du café, subdivisées en rations collectives ou individuelles.

B) De rations pour le chauffage d'hiver du casernement proprement dit, la ration est variable suivant la région, la nature, le nombre et la contenance des locaux occupés.

C) D'allocations spéciales pour le service des bains et douches, pour l'éclairage du casernement proprement dit, pour le chauffage d'hiver des corps de garde et locaux divers, etc...

La valeur des quantités ainsi allouées est déterminée d'après les prix moyens des divers combustibles, lesquels sont fixés annuellement par le général commandant le corps d'armée ; l'ensemble des allocations constitue l'indemnité de chauffage et d'éclairage qui alimente la masse.

Malheureusement, cette réglementation oblige les corps à de multiples écritures ayant uniquement pour but d'établir le « crédit », c'est-à-dire les droits.

Il aurait fallu poursuivre l'étude de manière à fixer les droits par une allocation individuelle ou globale à

l'aide des effectifs et de la valeur des combustibles. La dépense ainsi déterminée, basée sur les travaux ci-dessus, représenterait avec une exactitude suffisante les besoins à satisfaire. La gestion porterait alors toute son attention sur l'emploi des crédits.

Le compte annuel qui dans l'esprit des auteurs de l'instruction du 8 février 1907 présente les éléments nécessaires pour apprécier « les résultats économiques » de la gestion du Conseil, n'établit que la comparaison arithmétique entre les recettes et les dépenses. Si la dépense est inférieure à la recette, la gestion a été économique.

C'est vraiment insuffisant. Un rapport économique doit appuyer le compte et faire ressortir les dispositions diverses prises par les administrateurs pour obtenir un rendement économique.

En outre, tout progrès réalisé, toute amélioration obtenue par un administrateur doit figurer dans son dossier personnel, après examen et vérification des contrôleurs techniques.

SECTION II. — Examen détaillé du service de l'alimentation dans les hôpitaux militaires.

C'est le service en apparence le plus rebelle à une gestion économique : les besoins varient avec les parties prenantes, et jusqu'en 1907 l'idée du fonctionnement du service d'alimentation par masse a été écartée.

Le principe d'allocation en nature a toujours existé depuis le règlement de 1747 sur les hôpitaux, lequel dans un titre VII traite du régime alimentaire.

« La portion d'aliments, pour chaque malade ou blessé, reste comme elle a toujours été, par jour :

« A) D'une livre de viande, poids de marc, deux tiers de bœuf et l'autre un tiers de veau ou de mouton, laquelle, bien cuite et sans os, reviendra à 10 onces (1).

« B) De 24 onces de pain entre le bis et le blanc, aussi poids de marc, de pur froment, ou de 20 onces de pain blanc, au choix du médecin et du chirurgien-major dans chaque hôpital.

« C) D'une chopine (2) mesure de Paris, de vin blanc ou rouge.

« D) Du sel et du vinaigre nécessaire.

« Ces quantités d'aliments sont fournies par l'entrepreneur ; elles constituent le maximum de la dépense consentie par l'Etat pour l'alimentation de chacun des malades.

« Les hommes dont l'état de santé réclame des prescriptions particulières reçoivent des aliments dont la valeur est inférieure à celle de la portion ordinaire ; le médecin choisit les aliments, mais son choix ne peut porter que sur des aliments dont la liste figure dans le règlement : bouillon avec œufs, bouillie, panade, etc... et comme boisson : tisane commune. »

(1) 1 once égale 31 gr. 25 (16 onces par livre).

(2) 1 chopine égale 0 l. 470.

Le règlement du 1^{er} septembre 1788 sur les détails intérieurs des hôpitaux militaires pose la règle, toujours en vigueur, de fractionnement de la portion. Le médecin suit de plus près les besoins individuels, la portion de 1747 représente toujours le maximum des prescriptions possibles, mais le médecin, d'après l'appétit des malades, peut allouer les trois quarts, la moitié ou le quart de la portion.

Pendant la période révolutionnaire, on conserve les règles générales du règlement de 1747 considéré, au point de vue administratif militaire, « comme ce qu'il y a de mieux dans cette partie » (1).

On désire seulement éviter les dépenses non indispensables.

Le service des hôpitaux ne veut ni parcimonie, ni déprédation.

La République ne veut rien épargner pour le rétablissement de ses défenseurs, mais elle entend que toutes les dépenses qu'elle y destine tournent véritablement à leur avantage (2).

Le régime des substitutions apparaît dans le règlement du 1^{er} avril 1831 ; les aliments indiqués au tarif sont prescrits soit simultanément, soit en remplacement les uns des autres.

A partir de 1840 environ, le rapide développement des moyens de communication sur terre et sur mer a

(1) *Journal militaire*, supplément de 1789 à l'an XIII, p. 13.

(2) Instruction de Ventôse an III (J. M., an III, p. 743).

pour effet de diffuser les produits d'alimentation et, par contre-coup, d'en accroître la production.

Le développement du bien-être matériel s'accroît de plus en plus ; les routes, les chemins de fer sillonnent le pays, la navigation à vapeur rapproche en quelque sorte toutes les nations du globe ; les produits des deux Amériques ainsi que ceux de l'Inde abondent sur nos marchés et font concurrence à nos produits nationaux. L'agriculture et l'industrie se transforment ; chaque région se spécialise et multiplie sa production particulière, les prix de revient diminuent.

La masse de la population tend vers une alimentation *uniformément améliorée*.

Le régime alimentaire hospitalier ne répond plus aux besoins.

Les règlements du 31 avril 1865 et du 23 novembre 1889 essaient de tenir compte des transformations constatées dans l'alimentation nationale.

La fixation d'un tarif moyen applicable à tous les malades du régime ordinaire a été même envisagée : c'était l'adaptation aux hôpitaux du règlement du 23 octobre 1887 sur la gestion des ordinaires de la troupe ; c'était aussi le retour au règlement de 1747.

Cette méthode fut abandonnée avant essai par crainte de contestations entre les malades dont les besoins ne sont pas identiques ; on maintient la graduation du régime antérieur qui fait la part de chaque malade.

Le petit régime fut amélioré : les malades reçoivent

2 aliments au choix du médecin (notice 17 du règlement de 1889), mais ce progrès ne fut obtenu qu'en sacrifiant le grand régime. Les aliments de ce régime ne sont autres que les aliments ordinaires du décret de 1865.

Ce résultat n'est pas pour surprendre si l'on observe que le régime alimentaire de 1889 est basé sur des allocations en nature tarifées, c'est-à-dire sur les mêmes principes que les régimes antérieurs. Dans ces conditions, une amélioration générale doit se traduire forcément par une augmentation importante de dépenses au moment où l'amélioration se réalise.

De plus, la complexité de la comptabilité est telle qu'elle exige l'emploi d'un personnel nombreux et exercé et qu'elle absorbe l'activité des officiers chargés du service. Les erreurs sont difficiles à éviter, et un contrôle minutieux ne permet pas toujours de les redresser.

Le règlement de 1889 ne donna satisfaction ni aux malades du régime commun, ni aux infirmiers nourris aux vivres d'hôpital.

Les plaintes devinrent plus vives lorsqu'en 1905 fut créé un service d'alimentation dans les corps de troupe, et que l'allocation de la prime de viande fut basée sur une ration de 320 grammes au lieu de l'ancienne ration de 300 grammes, laquelle correspond à la ration du grand régime à 4 degrés des hôpitaux militaires.

Le ministre constate qu'à égalité de ressources, la

méthode adoptée dans le service des ordinaires est supérieure à celle suivie dans le régime hospitalier et, par dépêche du 27 mars 1906, il prescrit d'examiner quelles modifications pourraient être apportées à la notice n° 17 annexée au règlement sur le service de santé pour obtenir une meilleure utilisation de la totalité des crédits affectés à l'alimentation des malades et à celle des infirmiers nourris aux vivres d'hôpital.

Le ministre fonde l'espoir d'obtenir l'amélioration du régime alimentaire hospitalier en faisant appel à l'initiative de ses subordonnés, c'est-à-dire en plaçant la réforme projetée sur le terrain économique.

Des deux facteurs économiques, capital et travail, le premier doit rester ce qu'il était antérieurement (ressources budgétaires déterminées), c'est donc par les éléments qui constituent le second facteur (travail) que l'on doit chercher à améliorer l'alimentation.

Tous les personnels appelés à coopérer à l'achat, à la préparation et à la répartition des aliments devront concourir par des méthodes nouvelles au résultat économique suivant : obtenir avec la même quantité d'une marchandise donnée (monnaie) des mets plus variés et plus abondants que par le passé, sans diminution dans leur qualité.

Sous quelle forme, par quels procédés, dans quelles limites l'initiative sera-t-elle donnée à la gestion ?

A partir de 1907, le ministre entre dans la voie de l'expérimentation et dirige les essais en vue du fonc-

tionnement d'une masse d'alimentation hospitalière.

Pour qu'une masse soit viable, il faut :

1° Que la nature du besoin soit bien définie ;

2° Que la dépense destinée à satisfaire ce besoin puisse être déterminée, par individu, ou *in globo*, dans le temps, c'est-à-dire pendant une période certaine : jour, mois, trimestre ou année.

La dépense est réglée à tant par homme et par jour chaque fois qu'il est possible d'individualiser le besoin ; dans le cas contraire, elle est évaluée à une somme globale déterminée par jour, par mois, par trimestre ou par année.

Ici, la nature du besoin est nettement précisée : il s'agit uniquement d'assurer l'alimentation des malades.

Reste à déterminer la dépense dans le temps.

De prime abord, on doit écarter la méthode des allocations globales ; la dépense est fonction du nombre de journées de traitement et ces dernières varient avec les jours, les mois et les années.

Dès lors, le fonctionnement de la masse d'alimentation des hôpitaux est subordonné à la solution de la question suivante : peut-on faire face, dans un hôpital, aux dépenses d'alimentation à l'aide d'allocations individuelles et journalières ?

Lorsqu'une collectivité est composée d'individus dont le besoin est identique, il suffit de déterminer l'allocation journalière qui permet de donner satisfaction à l'un

d'eux pour obtenir l'élément de base du fonctionnement d'une masse.

Si la collectivité comprend plusieurs catégories de personnes parfaitement distinctes, ayant un besoin de même nature, mais d'intensité différente suivant la catégorie, il est encore possible d'assurer ce besoin à l'aide d'une seule masse, après avoir déterminé l'allocation journalière qui correspond à la satisfaction du besoin d'une unité de chaque catégorie.

Dans les masses établies d'après les règles ci-dessus, les dépenses globales ne sont pas connues et sont fonction du nombre ; la partie fixe, connue, c'est l'allocation journalière prévue pour une unité concrète.

Le service des ordinaires et les masses d'alimentation des écoles fonctionnent sur ces bases.

Dans les hôpitaux, la division des personnes en catégories existe : on y rencontre une répartition des malades d'après les grades, et une autre répartition d'après les régimes.

Les malades de chacune des deux grandes catégories d'après les grades : *a*) officiers ; *b*) hommes de troupe, sont traités suivant l'un des régimes ci-après :

A) Grand régime, comprenant 4 subdivisions ou degrés.

B) Petit régime, comprenant 3 subdivisions ou degrés.

C) Diète, comprenant 3 subdivisions communes à tous les malades placés à ce régime, sans distinction de grade.

Un hôpital qui traiterait des malades de tous grades répartis entre les divers régimes comporterait, allocations supplémentaires comprises, 21 traitements différents.

La diète absolue n'impliquant aucune prescription 20 taux d'allocations permettraient l'organisation d'une masse, si la fixation d'un taux par degré était possible.

Cette fixation est subordonnée à deux conditions :

A) La composition des repas dans chaque degré doit être uniforme.

Le besoin pour des malades placés à un même degré n'est pas identique : cependant, les prescriptions particulières dans chaque degré étant l'exception et le menu commun la règle, on peut admettre que le taux d'allocation par degré correspond au besoin d'une unité concrète dans chaque degré.

La masse d'alimentation d'hôpital fonctionnerait comme celle des écoles si la deuxième condition était remplie.

B) Le classement entre les degrés ne doit point dépendre du personnel chargé du fonctionnement de la masse.

Dans les hôpitaux, le classement des parties prenantes ne s'effectue pas automatiquement ; il est opéré, compte tenu de l'état des malades, par les médecins traitants. Dans ces conditions, la fixation de taux par degré aurait pour effet de subordonner, en partie, les allocations à l'initiative individuelle ; elle ne saurait

par suite être adoptée, en l'état actuel des choses (1).

La seule solution possible est donc de faire masse des besoins comme des allocations, soit pour l'ensemble des malades, soit par catégorie de grades, et d'envisager le fonctionnement d'une masse à l'aide d'allocations journalières représentant le besoin moyen d'un malade.

L'homme, unité des ordinaires et des masses des écoles est l'homme réel, vivant ; c'est une unité concrète. L'homme unité de la masse d'hôpital sera un malade fictif, une unité moyenne : l'unité moyenne des statistiques.

Pour déterminer l'allocation journalière de la masse d'alimentation, il est indispensable de faire appel à des observations statistiques.

Depuis longtemps l'administration militaire établit des statistiques : statistiques des malades, des épidémies, etc...

A côté des renseignements fournis dans un but de statistique, il en existe d'autres établis dans un but administratif. C'est ainsi que la direction du service de santé au ministère de la guerre connaît le nombre de journées de malades par hôpital et pour l'ensemble des hôpitaux, la dépense qui correspond aux journées

(1) Si la pratique du service faisait ressortir que la répartition des malades entre les régimes, dans un même hôpital, varie peu d'une année à l'autre, il serait possible d'adopter un taux par régime, dès que les rapports entre les régimes auraient été fixés par le ministre.

d'hospitalisation, la répartition des malades par grade et par régime, les quantités de denrées d'alimentation consommées dans les hôpitaux et le prix de ces denrées, etc...

Ces renseignements administratifs sont des éléments de statistique qui serviront à la recherche des règles de fonctionnement d'une masse d'alimentation.

Pour déterminer l'allocation journalière représentant le besoin moyen d'un malade, il faut nécessairement connaître : 1° l'effectif des malades traités pendant une période fixée ; 2° la dépense faite pour l'alimentation de ces malades pendant ladite période.

Le taux de l'allocation journalière résultant du rapport des deux éléments ci-dessus est soumis à des fluctuations ayant pour cause :

- 1° Les variations dans les prix des denrées ;
- 2° Les variations dans la proportion, par grade, des malades hospitalisés ;
- 3° Les variations dans la proportion des régimes prescrits.

Le rapport des deux premières catégories de matières statistiques donne la base de l'allocation journalière ; les autres catégories font varier ce rapport dans des limites qu'il s'agit de préciser.

Nous n'examinerons pas en détail les travaux prescrits par le ministre, nous indiquerons seulement les conclusions auxquelles ils ont abouti (1).

(1) Pour l'examen de la question à laquelle nous avons été appelé

Les deux causes de variations qui avaient paru jusqu'ici rendre impossible la fixation d'un prix de journée n'y apportent aucun obstacle.

Les modifications nombreuses apportées dans la répartition des parties prenantes entre les régimes proviennent de circonstances très diverses : des variations dans les effectifs d'une garnison (arrivée de recrues, libération d'une classe), des cas de morbidité correspondant aux changements de saisons, ou spéciaux aux saisons elles-mêmes, ou enfin particulières à la région ou à la localité dans lesquelles se trouvent les garnisons.

Le prix de revient de la journée d'alimentation subit de ce chef des fluctuations imprévues et parfois importantes, mais si l'on remarque que les causes de variations susvisées réapparaissent chaque année, il en résulte qu'elles n'entraînent pas de différences appréciables dans les prix de revient de deux années consécutives.

Les variations dans la proportion par grade des malades ne sont à retenir que dans les petits hôpitaux. En raison du chiffre peu élevé de la catégorie « Officiers » il serait vain de rechercher un prix moyen.

Dans ces établissements, le prix de revient dépend moins du grade que du régime prescrit.

C'est une question de fait.

à coopérer, voir notre brochure : *Etude sur l'alimentation hospitalière militaire*, Herbin, imprimeur, à Montluçon (Allier).

La cause principale, sinon unique, des variations dans les taux du prix moyen annuel sont les variations dans les prix des denrées ; c'est ce qui explique la fixité relative du prix moyen annuel de la journée d'alimentation de 1899 à 1905 pour l'ensemble des hôpitaux militaires, les conditions du marché, tant en France qu'en Algérie et en Tunisie, n'ayant pas subi de modifications profondes pendant cette période. La statistique fait ressortir en effet que le prix de journée est de 1 fr. en moyenne, avec un minimum de 0 fr. 98 en 1900 et en 1905, et un maximum de 1 fr. 01 en 1903.

En présence de ces constatations, le ministre fait fonctionner comme suit la masse d'alimentation dans les hôpitaux à partir de 1907 :

Chaque hôpital établit le prix de revient moyen en 1906 (rapport entre les dépenses d'alimentation et l'effectif des malades traités).

Le taux ainsi obtenu est modifié d'après les variations des denrées adjudgées.

La fixation ainsi faite du prix moyen de journée a pour effet de mettre à la disposition de la gestion des allocations fictives en deniers, correspondant approximativement à la valeur des denrées qui auraient été consommées si les allocations en nature tarifées eussent été maintenu.

L'expérience donna de bons résultats, l'initiative laissée au personnel d'exécution depuis 1907 a été productrice d'un bien-être appréciable, et l'application

réglementaire du système, à partir du 1^{er} janvier 1912, fut prescrite par la notice du 22 mars 1911.

Espérons que le ministre n'abandonnera pas la recherche des bases de fonctionnement d'une masse, aboutissement logique des travaux entrepris.

Nous croyons que la direction du contrôle s'intéresse à la question et qu'à ses yeux il faut ou aboutir à la masse, ou revenir aux allocations en nature tarifées.

Nous pensons que le fonctionnement de la masse d'alimentation dans les hôpitaux est subordonné à l'adoption des principes de gestion économique de nos services publics.

En prolongeant indéfiniment l'essai tenté en 1907, deux écueils sont à éviter :

A) Avec les allocations fictives, les économies réalisées chaque année restent acquises au Trésor ; or ces économies, dans l'esprit de l'administrateur, doivent servir à accroître le bien-être du malade, d'où tendance à les consommer en fin d'année sans nécessité avec le regret de ne pouvoir compter sur elles pour faire face aux besoins pendant les premiers mois de l'année suivante.

B) L'administration supérieure et l'autorité budgétaire ne jugent les gestions qu'au point de vue financier, c'est-à-dire en comparant uniquement les crédits accordés et les dépenses faites.

Depuis 1912, le prix de journée d'alimentation est établi en prenant pour base celle de l'avant-dernière

année, modifié d'après les fluctuations dans les prix des denrées adjudgées.

Il en résulte que l'administrateur qui aura dépensé les crédits accordés ou même les aura dépassés, obtiendra les années suivantes un taux de journées plus élevé. Ce procédé décourage les administrateurs économes et entraîne forcément une augmentation de dépenses budgétaires.

Tous les efforts doivent donc tendre à l'organisation définitive d'une masse en raison des avantages nombreux que présentent les allocations réelles sur les allocations fictives.

Il suffit, pour l'instant, de décider que les allocations fictives accordées jusqu'ici deviennent réelles et que les économies réalisées seront reportées.

Les mesures ci-après nous paraissent de nature à permettre le fonctionnement de la masse sans mécompte ; elles ont leurs bases dans le passé et forment la suite naturelle des mesures provisoires appliquées depuis 1907 ; elles sont en outre un acheminement vers d'autres dispositions plus simples dont l'application est subordonnée à une connaissance plus complète et plus intime de la part du personnel, des conditions d'exécution du service (mode d'approvisionnement, préparation des mets, prescriptions alimentaires, etc.).

a) *Taux de base.*

Le taux de base sera le prix de revient de la journée d'alimentation en 1906.

b) Modification du taux de base.

Le taux de base sera augmenté ou diminué d'après les différences constatées entre les prix des denrées adjudgées pendant l'année considérée et les prix des mêmes denrées en 1906.

Les denrées achetées habituellement sur place, et en particulier les produits saisonniers, ne donneront pas lieu à comparaison ; c'est l'élément d'économie provenant de l'initiative du personnel de gestion ; c'est aussi, selon toute vraisemblance, un élément régulateur du prix de journée, susceptible d'amener plus tard l'allocation d'un taux permanent par hôpital.

c) Etablissement des droits.

Les droits de la masse sont établis avec facilité : il suffit de multiplier le taux d'alimentation par le nombre de journées de traitement. C'est donc la suppression de la comptabilité compliquée signalée au sujet de la masse de chauffage et d'éclairage.

d) Fonctionnement économique de la masse.

Ce fonctionnement, comme celui de toutes les masses, repose sur l'initiative du personnel de gestion qui doit faire montre d'une attention soutenue et d'une connaissance complète à la fois et des rouages de la masse, et des contingences extérieures qui influent sur son fonctionnement.

La confiance dans les agents d'exécution est donc à la base du système préconisé. Il ne s'agit pas d'ailleurs d'une confiance aveugle, et des mesures doivent être édictées afin de sauvegarder les droits des malades et les droits de l'Etat, et de mettre l'honorabilité des agents à l'abri des suspicions injustifiées.

e) Droits des malades et droits de l'Etat.

Les droits des malades et ceux de l'Etat sont garantis par l'application des règles posées par le ministre dès 1907 :

Droits des malades : en aucun cas, la ration du malade ne pourra être inférieure à celle prévue par l'ancien tarif alimentaire (en dehors bien entendu des prescriptions spéciales du médecin).

Droits de l'Etat : la dépense annuelle ne devra point dépasser celle qu'aurait entraînée l'application de l'ancienne méthode d'alimentation (les taux d'allocation sont établis d'après ce principe).

f) Garanties des agents de gestion contre toute suspicion injustifiée.

Les agents de gestion dans les limites imposées par le ministre pour la garantie des droits des malades et des droits de l'Etat ont l'initiative la plus large pour le choix des denrées alimentaires et pour les quantités à distribuer aux parties prenantes aux régimes communs.

Des dispositions réglementaires doivent être prises

pour que, d'une part, aucun abus ne puisse naître et rester impuni et que, d'autre part, aucune insinuation malveillante ne reste sans sanction.

g) *Des achats.*

Les achats sont effectués soit auprès des adjudicataires, soit auprès des commerçants de la localité, soit au marché.

Quel que soit le mode suivi, tout achat est parfait et exempt de toute critique lorsque les trois éléments constitutifs ci-après sont bien déterminés :

1° Quantité de la denrée achetée.

2° Qualité —

3° Prix d'unité —

La commission de réception de l'hôpital doit être appelée à se prononcer sur ces trois éléments et être rendue responsable de toute négligence commise par elle dans cette partie du service.

Indépendamment des renseignements personnels de chacun de ses membres, la commission dispose pour l'appréciation des prix d'unité des denrées achetées sur place : des mercuriales ; des renseignements fournis par les municipalités, les chambres de commerce et la chambre économique de garnison ; elle se reportera en outre aux prix payés par l'établissement les années précédentes.

h) *Compte économique.*

Le compte économique fera ressortir les conditions

dans lesquelles le service aura été exécuté ; il exposera les améliorations apportées par les administrateurs soit dans les procédés d'achat, soit dans la préparation des repas, soit dans la composition des menus ; les quantités moyennes des denrées consommées seront comparées à celles consommées les années précédentes.

Il contiendra des propositions pour l'emploi des économies réalisées.

i) *Contrôle.*

C'est, nous l'avons dit, le contrôle technique qui fait défaut dans l'organisation de nos services publics ; les contrôleurs techniques examineront le compte économique, émettront un avis sur les conditions dans lesquelles les achats ont été effectués et sur le fonctionnement intérieur de la masse ; ils auront pour devoir non seulement de signaler les faits, mais aussi de proposer des récompenses.

CONCLUSION

Nous avons voulu indiquer en détail comment il est possible d'organiser le service d'alimentation de façon économique afin d'opposer à la rigidité des principes la plasticité des règles d'application, de montrer aussi qu'il n'est pas indigne des administrateurs supérieurs de s'occuper de détails en apparence infimes ; de faire comprendre enfin que si chaque service fait l'objet d'une étude attentive, les difficultés qui, de prime abord, paraissent insurmontables, s'évanouissent ou tout au moins deviennent bénignes.

Que le Parlement place résolument nos services sur le terrain économique et bientôt il verra apparaître des améliorations et des économies dues à l'initiative et au dévouement des administrateurs ; qu'il n'oublie pas, et nous insistons sur ce point, de faire examiner et apprécier les résultats obtenus par chaque administrateur ; les jugements portés sur les comptes doivent comprendre des récompenses aussi bien que des répressions.

Sans doute, il est du devoir de ceux qui utilisent les fonds appartenant à l'Etat de n'employer ces fonds qu'avec la stricte économie et, par suite, avec le maximum de rendement.

C'est une vérité banale, mais outre la probité administrative (1) qui est une, il y a le zèle qui a des degrés, l'initiative qui a des bornes, le but à atteindre qui apparaît plus ou moins lointain..., il y a aussi l'opinion que chaque agent administratif se fait de la sanction donnée à son zèle, à ses efforts, à son dévouement à la chose publique. Si l'Etat réprimande et ne récompense pas, ou si récompensant, il n'apprécie pas comme il convient l'effort, le zèle diminue, le service périclité et devient onéreux tout en étant assuré suivant les prescriptions des textes.

(1) Indépendamment de la probité ordinaire, il y a la probité professionnelle (voir ce que l'on doit entendre par la probité administrative : circulaire du 18 décembre 1906, vol. 64, édition méthodique, p. 25).

Vu :

Le Président de la Thèse,
C. PERREAU.

Vu :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.	VII
INTRODUCTION	I

PREMIÈRE PARTIE

RAPPORTS DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET DU CONTROLE BUDGÉTAIRE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Notions générales sur les opérations qui constituent l'exécution du service de la dépense</i>	II
Généralités	II
SECTION I. — <i>Prévision</i>	14
SECTION II. — <i>Engagement</i>	16
SECTION III. — <i>Constatation, liquidation et ordonnancement</i> . .	19
SECTION IV. — <i>Paiement</i>	22
SECTION V. — <i>Contrôle</i>	23
CHAPITRE II. — <i>Le contrôle de l'engagement des dépenses</i>	28
Généralités.	28
SECTION I. — <i>Le contrôle dans le passé</i>	29
SECTION II. — <i>Le contrôle des ordonnateurs dans l'organisation actuelle</i>	38
§ 1. — <i>Irrégularités budgétaires commises par les ordonnateurs</i>	39
§ 2. — <i>Mesures prises pour faire respecter les décisions de l'autorité budgétaire</i>	40
A) <i>La spécialité</i>	40
B) <i>Les pièces justificatives</i>	44

C) La mission de contrôle confiée au ministre des finances	51
D) Le contrôle de l'engagement des dépenses . . .	53
CHAPITRE III. — Impuissance du contrôle budgétaire. .	67
SECTION I. — <i>La réforme de 1911 manque son but.</i>	67
SECTION II. — <i>Causes de l'impuissance des contrôles actuels.</i> .	75

DEUXIÈME PARTIE

EXPOSÉ DE L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DE LA GUERRE, TANT AU POINT DE VUE DE LA GESTION QUE DU CONTRÔLE. CRITIQUE DE CETTE ORGANISATION

CHAPITRE PREMIER. — Organes administratifs chargés de l'exécution du budget de la guerre	81
Généralités	81
SECTION I. — <i>Organisation d'ensemble de l'administration de la guerre.</i>	82
§ 1. — Caractéristiques générales.	82
§ 2. — Direction	85
§ 3. — Gestion ou exécution	87
§ 4. — Contrôle.	88
SECTION II. — <i>Application des principes de la loi du 16 mars 1882 dans les principaux services de la guerre</i>	90
§ 1. — Dispositions générales.	90
§ 2. — Service de l'intendance et de santé	92
§ 3. — Service de l'artillerie et du génie	104
SECTION III. — <i>L'administration centrale du ministère de la guerre</i>	108
CHAPITRE II. — Examen critique de l'organisation actuelle	114
SECTION I. — <i>Réunion entre les mêmes mains des fonctions d'administrateur et de comptable</i>	114
SECTION II. — <i>Séparation de la gestion qui est une en deux tronçons, la direction supérieure et la gestion ou exécution.</i>	119

TABLE DES MATIÈRES

179

§ 1. — Unité de la gestion administrative	119
§ 2. — Cause de la coupure opérée dans la gestion. . .	124
A) Confusion entre la gestion administrative inférieure et la gestion des matières et des deniers.	124
B) Confusion entre la gestion administrative supérieure et la gestion des crédits.	126
SECTION III. — <i>Absence de contrôle technique</i>	127

TROISIÈME PARTIE

COMMENT ON POURRAIT CONCEVOIR L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS AU POINT DE VUE DE LA GESTION ET DU CONTROLE

CHAPITRE PREMIER. — Principes directeurs d'une organisation économique des services publics	131
Généralités	131
SECTION I. — <i>Séparation absolue des comptes, des comptables et des comptes des administrateurs</i>	135
SECTION II. — <i>La gestion des administrateurs</i>	136
§ 1. — Allocation des crédits	136
§ 2. — Le compte économique	143
A) Ce que doit contenir le compte économique. . .	144
B) Report des économies d'un exercice à un autre .	144
C) Nature de la responsabilité des administrateurs.	147
D) Le contrôle économique.	148
CHAPITRE II. — Exemple pratique d'une gestion économique	150
SECTION I. — <i>Principes directeurs à observer</i>	150
SECTION II. — <i>Examen détaillé du service d'alimentation dans les hôpitaux militaires</i>	155
CONCLUSION	176

Imprimerie J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)

Imprimerie J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)
